



לכבוד
מר גדעון סער
שר הפנים
משרד הפנים,
רח' קפלן 2 ירושלים

9 ביוני 2013

א' בתמוז תשע"ג

בדואר רשום עם אישור מסירה

שלום רב,

הנדון: מתן רישיונות עבודה למבקשי מקלט ולאנשים השוהים בישראל ולא ניתן להרחיקם

הרינו מתכבדים לפנות אליך מטעם הקליניקה לזכויות פליטים באוני' ת"א בשם "האגודה לזכויות האזרח בישראל", "א.ס.ף – ארגון סיוע לפליטים", "מוקד הסיוע לעובדים זרים", "ARDC – המרכז לקידום פליטים אפריקאים", "קו לעובד" ו"רופאים לזכויות אדם", בבקשה לשוב ולעיין במדיניות משרד הפנים שלא להעניק רישיונות עבודה למבקשי מקלט ולאנשים השוהים בישראל ואינם ברי-הרחקה. כפי שיפורט להלן, אנו סבורים שעקרון כבוד האדם, מינהל ציבורי תקין וכן שיקולים של תועלת ציבורית מחייבים הענקת רישיון עבודה (ב/1) לאנשים אלה.

1. בפתח הדברים, ברצוננו לברך אותך לרגל כניסתך לתפקיד שר הפנים ולאחל לך הצלחה בתפקידך החדש. אנו מקוים שחילופי-הגברא במשרד הפנים יהוו גם הזדמנות לעיון מחודש בהחלטות מדיניות שונות שקבע לעצמו המשרד בעבר, ובהן גם בסוגיה נשוא פנייתנו. כפי שנפרט להלן, השינויים המפליגים שחלו מאז נקבעה המדיניות כמו גם השלכותיה הפוגעניות, מחייבים לשוב ולעיין בה.
2. פנייתנו נסבה על שאלת זכאותם לקיום בכבוד של זרים השוהים בישראל למשך תקופות ממושכות ושמיסובות שונות לא ניתן להרחיקם. במסגרת זו ניתן למנות קבוצות שונות של אנשים ובהן:
 - א. מי שהגישו בקשה למקלט בישראל וממתינים לבירור בקשתם;
 - ב. מי ששוהים בישראל במסגרת של "הגנה זמנית" או בשם שניתן לה לאחרונה "מדיניות אי-ההרחקה" (בעיקר אזרחי סודן ואריתריאה). על פי הצהרות משרד הפנים בפני בתי המשפט והכנסת, בקשות למקלט של אנשים אלו שאינם במשמורת, אינן נבחנות בשלב זה, ובכל מקרה אין להחזירם מארצם;
 - ג. אזרחי מדינות שונות ששוהים בישראל, מחוץ למשמורת, ולא ניתן להרחיקם לארצותיהם חרף שיתוף פעולה מצידם, למשל אזרחי מדינות דוגמת צ'אד, ניז'ר ומדינות אחרות שאין לישראל קשרים דיפלומטיים עימן.
 - ד. אנשים שהגישו בקשות להסדרת מעמדם במשרד הפנים (מטעמים שאינם קשורים בהליכי מקלט), אולם למרות חלוף תקופה ארוכה מאז הגשת בקשותיהם, לא ניתנה כל החלטה בעניינם (כך למשל,



הורים שהגישו בקשות להסדרת מעמד מכח החלטת הממשלה מס' 2183 מיום 1.8.2010 שעניינה הסדר לשעה למתן מעמד לילדי שוהים שלא כחוק הוריהם ואחיהם הנמצאים בישראל; או אנשים שלא ניתן להרחיקם מישראל בשל מניעה רפואית, ויקיריהם השוהים לצדם).

3. הנמנים על אוכלוסיות אלו אינם רשאים לעבוד כל עוד לא התקבלה החלטה ליתן להם מעמד. לגבי חלק מן הקבוצות האמורות, משרד הפנים אינו אוכף את איסור-העבודה (דהיינו, אינו קונס את מעסיקהם); ולגבי אחרות, מתקיימות פעולות אכיפה הכוללות גם מעצר של מי שעובד.

4. הן מדיניות אי-האכיפה והן מדיניות האכיפה, אינן מאפשרות לאנשים אלו להתקיים בכבוד. מדובר בגברים ונשים, ילדים ומבוגרים, רבים מהם חולים או קורבנות רדיפה או עינויים, הנדחקים למחסור קשה, דבר הפוגע בזכויותיו הבסיסיות של כל אדם, ובתורו פוגע גם באוכלוסיה הישראלית המוחלשת, שאל קרבה אנשים אלה נדחקים בלית ברירה.

מדיניות אי-האכיפה

5. לגבי שתי הקבוצות הראשונות, נוהג משרד הפנים במדיניות של "איסור-שהוא גם היתר", שאינה מכבדת עקרונות של מינהל ציבורי תקין: משרד הפנים מנפיק רישיונות ישיבה ייחודיים מכח סעיף 2(א)(5) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 ומוסיף עליהם כיתוב הקובע ש"רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה". למרבה הפלא, אדם שאוחז ברישיון זה מורשה בפועל לעבוד, שכן במקביל הודיעה הממשלה ביום 6.1.2011 במענה לעתירה לבג"צ (בג"צ 6312/10 קו לעובד נגד הממשלה) שלא תאכוף את איסור ההעסקה נגד מעסיקהם של "מסתננים" אזרחי סודן ואריתריאה. פסק-דינו של בית המשפט העליון מיום 16.1.2011 הרחיב את אי-האכיפה גם למבקשי מקלט הממתינים להכרעה במעמדם.

6. שיטה דומה ננקטה גם לגבי הורים הממתינים להחלטה במעמדם מכח החלטת הממשלה מס' 2183. להורים אלה, אשר חלקם ממתינים להחלטת משרד הפנים כבר למעלה משנתיים(!) לא ניתן רישיון ישיבה והם נמצאים בישראל כשבידם רק הקבלה המעידה על הגשת בקשה להסדרת מעמדם. ביום 23.1.2012 הודיעו עו"ד דניאל סלומון, יועץ משפטי לרשות האוכלוסין וההגירה ומר יוסי אדלשטיין, מנהל האגף לזרים ברשות האוכלוסין וההגירה, שאם יעבדו, לא תהא אכיפה על מעסיקהם (ראה לעניין זה בעמ' 6 ו-7 לפרוטוקול ועדת הכנסת לבחינת בעיות העובדים הזרים מיום 23.1.2012 בדיונה בדבר יישום החלטת הממשלה מס' 2183). למרות זאת נתקלנו לפחות בשני מקרים בהם ניתנו קנסות למעסיקים אלו.

7. ההסדר המתואר מלמד שגם משרד הפנים ער לבעיה ההומניטרית החמורה העלולה להיווצר כתוצאה משהייתם של זרים רבים בישראל לאורך זמן, תוך הטלת איסור עליהם לעבוד לקיומם. דא עקא, שה"פתרון" של "איסור שהוא היתר", אשר הוצג בעבר כפתרון זמני, הולך ומתקבע כמדיניות כללית, שאף מתרחבת בהדרגה לקבוצות נוספות. בעת שהציגה הממשלה את ההסדר של "איסור שהוא גם היתר" לבג"צ (במסגרת בג"צ 6312/10), הוצג ההסדר בהסדר זמני, עד להקמתו והפעלתו של "מרכז השהייה למסתננים" שהיה אמור לקום בתוך שישה חודשים מיום קבלת החלטת הממשלה מס' 2507 (מיום 28.11.2010) ולתת מענה לצרכיהם הבסיסיים של אותם אנשים. כלומר, ההסדר היה אמור לשמש רק עד



לחודש מאי 2011. מאז חלפו שנתיים נוספות וכיום ברור שאין כוונה להשים את כל ה"מסתננים" ב"מרכז שהיה", שהרי אך לאחרונה התפרסמו הידיעות בדבר הפסקת בנייתם של מרכזים אלה.

8. ככל שחולף הזמן, המציאות מלמדת שרבים מנושאי "היתרים" אלה מתקשים למצוא עבודה: מעסיקים רבים אינם מודעים להסדר, שלא פורסם ברבים על ידי משרד הפנים ונותר עניין ליודעי ח"ן בקרב ארגוני זכויות האדם. רבים ממני שכבר יצרו קשר עם הארגונים, אינם מצליחים להבין האם מותר או אסור להם להעסיק אדם עם היתר כזה, מה תוקפו של הסדר זה וכיצד ידעו אם יוחלט לשנות מדיניות זו. רבים מעדיפים שלא לקחת את הסיכון והטרחה שכרוכים בכך, ולא להעסיק מי שמחזיק בידו "היתר" זה.

למשל, לאחרונה הגיע לידי "קו לעובד" מכתב ממעסיק המתאר כיצד, למרות רצונו להעסיק אדם בעל רישיון, הברורים שערך, כולל מול יחידת הטיפול במבקשי מקלט, הותירו אותו חסר ביטחון לגבי האפשרות לעשות זאת. דוגמה נוספת היא סיפורו של ד', מבקש מקלט צעיר שהגיע לישראל כקטין לא מלווה, הושם בפנימייה והוא בוגר מערכת החינוך הישראלית, בעל הכשרה מקצועית כמכונאי. ד' מעוניין לגור ולהתפרנס במקומות רחוקים מתל אביב אך מעסיקים אליהם פנה מחוץ לאזור המרכז, שהביעו רצון להעסיקו, נסוגו כשראו כי הוא מחזיק באותו רישיון ייחודי, וד' נאלץ להידחק לדרום תל אביב.

ניסיונו מלמד גם, כי רבים מאלו שהצליחו למצוא עבודה באמצעות "היתר" זה, מוצאים רק עבודות מזדמנות, ללא תנאי עבודה מסודרים, ללא יציבות ופעמים רבות גם פחות משכר מינימום או ללא זכויות סוציאליות. למשל, לידי ארגון קו לעובד הגיעה חוות דעת משפטית שנמסרה למעסיק, בה נטען כי לעובדים בעלי הרישיון אין צורך לשלם פנסיה. במקרה אחר, בשיחה בלתי פורמלית של נציגת "מוקד סיוע לעובדים זרים" עם נציגת מינהל אכיפה זרים במתקן שהרונים, האמונה על גביית כספים ממעסיקים, עלה כי זו האחרונה סבורה שעובד "שאינו חוקי" אינו זכאי לזכויות מכוח חוקי המגן, כגון פיצויי פיטורין. תנאי העסקה אלו, שכוללים שעות עבודה מרובות ומאפשרים רק קיום מהיד אל הפה, תוך פיטורין חוזרים ונשנים, אינם מצליחים לחלץ את אותם אנשים מהמצוקה אליה נקלעו.

9. עם קבלת תיקון מס' 3 לחוק בדבר מניעת הסתננות, התשי"ד-1954, עמדת משרד הפנים היא, כי מי שהוחזק במשמורת מכוח התיקון והוחלט לשחררו, לא יקבל כלל את אותו רישיון ייחודי שבפועל מאפשר את העסקתו, ולמעשה לא יקבל רישיון ישיבה כלשהו. זאת, אף אם הוא שייך לאחת הקבוצות עליהן חל ההסדר האמור. מצבם של אנשים אלו קשה במיוחד, שכן בהיעדר רישיון ישיבה, גם מעסיקים שמודעים למדיניות אי-האכיפה, ומוכנים להסתכן בהשלכותיה, אינם מוכנים לתת פרנסה לאותו אדם.

מדיניות האכיפה

10. לצד מדיניות אי-האכיפה, מקיים משרד הפנים גם מדיניות אכיפה, כנגד קבוצות אחרות (למשל, מי שחרף שיתוף פעולה מלא מצידו לא ניתן להרחיקו). על רישיונות הישיבה המונפקים לאנשים אלו (וכאמור, מאז יישום התיקון לחוק בדבר מניעת הסתננות, לא מונפקים רישיונות כלל), נכתב כי "רישיון זמני זה אינו מהווה רישיון עבודה ויינקטו פעולות אכיפה נגד מעסיקים".



11. מעבר לאבסורד, לפיו קיימים שני רישיונות ישיבה – אחד לפיו "רק" אסור לעבוד, ואחר לפיו "באמת" אסור לעבוד – אנשים אלו כלל אינם יכולים למצוא עבודה, שכן מעסיקהם יענשו. כמו כן, חלקם משוחררים ממשמורת בתנאים, שאחד מהם הוא שלא יעבדו כלל. כך, גם אם יצליחו למצוא עבודה כלשהי, הם מסתכנים במעצר.

השלכות מדיניותו של משרד הפנים על זרים וישראלים

12. בהיעדר כל תמיכה ממשלתית לצרכיהם הבסיסיים של אותם אנשים או מקלט מוסדר, נוצרו בשנים האחרונות תופעות שלא היו קיימות בעבר, של עשרות זרים הלנים ברחוב ופושטים יד לנדבה. בצמתים רבים בגוש דן עומדים כיום, מדי בוקר, עשרות גברים ומייחלים למי שייקח אותם ליום של עבודה. אנו סבורים שחלק ניכר מן המצוקה שנוצרה, בעיקר בשכונות דרום תל-אביב, נובעת מן העובדה שלא יכולת לעבוד ולהתקיים בכבוד, נדחקים רבים מן הזרים למגורים בתנאים-קשים או ללינה ברחובות.

13. יתירה מזאת, לרבים מן הזרים, העסקה מסודרת היא הדרך היחידה להסדרת ביטוח רפואי (חובה החלה על מעבידיהם). במציאות האמורה, נמנעת מרבים מאותם אנשים גם היכולת לקבל שירותים רפואיים.

14. כמו כן, וכאמור לעיל, בחסות מדיניות אי-האכיפה התפתח שוק עבודה שחור, הפוגע גם בעובדות ובעובדים הישראליים. שחיקתה של תחתית פירמידת שוק העבודה, והתפתחות של הסדרי העסקה פוגעניים ונצלניים, פוגעת כפועל-יוצא במבקשי עבודה ישראלים, המבקשים – בצדק – ליהנות מחקיקת המגן הישראלית, אך מתחרים במי שבפועל חוקי המגן אינם חלים עליו כלל.

הצורך במתווה מסודר לקבלת רישיון עבודה

15. אנו סבורים כי במדינה המושתתת על ערך כבוד האדם, יש לאפשר לאותם אנשים להתקיים בכבוד במשך שהותם בישראל, וכי אין זה ראוי שמשרד הפנים יקיים מדיניות מעורפלת כלפי המעסיקים. גם האינטרס הציבורי תומך במתן רישיונות עבודה מסודרים שכן הדבר מונע תופעות קשות של לינה ברחובות, פשיטת יד, הצטופפות עשרות אנשים בדירה קטנה, אבטלה ושעמום.

16. התובנה המחייבת מתן רישיון לעבוד באופן מסודר, אינה אך של ארגוני זכויות האדם הפועלים בשטח ומנסים להקל על המצוקה. גם מפכ"ל המשטרה, רני"צ יוחנן דנינו, קרא, בעקבות התפרצות האירועים האלימים בדרום תל-אביב בחודש מאי 2012 להרשות ל"מסתננים" לעבוד למחייתם. קריאה דומה עולה גם מכיוונם של ראשי ערים, דוגמת ראש עיריית תל אביב.

17. בדומה לכך כתב כבי השופט רמי אמיר בפסק-דינו בעניין סייקו כך:

לא ייתכן שאדם ירעב ללחם במדינת ישראל, תהא אשרתו אשר תהא. ולא ייתכן שהמדינה תעמיד אדם בפני מצב, שתחייב אותו לעבור עבירות כדי להתקיים במובן הבסיסי ביותר, לזון עצמו ולמצוא קורת גג לראשו. אינני סבור גם שצריך "לעצום עיניים", ולומר שאסור לאדם כזה לעבוד, כאשר בד בבד אנו מניחים שיעבוד באופן לא חוקי, כדי לקיים את עצמו.

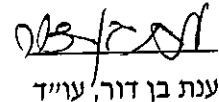


עת"מ (מרכז) 35858-06-10 סייקו נגד משרד הפנים, פסק-דין מיום 13.7.2010.

18. יצוין, כי לפחות בנוגע למבקשי מקלט ושוהים תחת מדיניות הגנה זמנית, במדינות העולם המערבי אכן נהוג, כי לכל הפחות בחלוף תקופה מסוימת, אם טרם הוכרעה בקשת המקלט, יקבל מבקש המקלט רישיון עבודה או קצבה שתאפשר את קיומו. מדיניות כזו עולה בקנה אחד עם ס' 17 האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951, עליה מדינת ישראל חתמה ושאותה אשררה, המקנה לפליט את הזכות לעבוד (על פי הפרשנות הרווחת בעולם ובקרב מלומדים בתחום דיני הפליטים, חלק מהזכויות המנויות באמנה, לרבות הזכות לעבודה בשכר לפי ס' 17, נתונות גם למי שטרם הוכר באופן רשמי וסופי כפליט, ובלבד שהוא שוהה בשטח המדינה בהיתר).
19. לגבי מדיניות אי-האכיפה, נציין שהגיעה גם העת לשוב ולבחון את השיקולים שעמדו בבסיס המדיניות עת הוכרז עליה בשנת 2010. בעת הדיון במסגרת בג"צ 6312/10 הסבירה ב"כ המדינה, עו"ד יוכי גנסי, שמדיניות האיסור/היתר נבעה במידה רבה מן החשש שאם תותר ההעסקה באופן רשמי, יגרום הדבר להגעתם של "מסתננים" רבים נוספים לישראל. כידוע, מאז השלמת המכשול הפיזי על גבול ישראל מצרים ירד באופן דרמטי מספרם של המגיעים לישראל. גורם זה ביחד עם אחרים מחייב לשוב ולבחון מחדש את ההנחיות שעמדו ביסוד המדיניות.
20. יש לציין, כי המצב הקיים נובע במידה רבה מהתמשכות ההליכים בעניינם של אותם אנשים או מחסימת דרכם להגיש בקשה להסדרת מעמדם. אנו כמובן מודעים לעומס הקיים על יחידות ולשכות משרד הפנים, אולם עד שמצב זה יבוא על פתרונו, לא ניתן להותיר אוכלוסיה גדולה של אנשים – רבים מהם קטינים, חולים או קורבנות רדיפה או עינויים – ללא אפשרות קיום.
21. משכך, אנו סבורים כי ראוי לאפשר לאותם אנשים לעבוד באופן מסודר וחוקי, למשך תקופת שהייתם בישראל. בכך לא רק תמלא מדינת ישראל אחר מחויבותיה הבינלאומיות ואחר סטנדרטיים בסיסיים של כבוד האדם, אלא גם תקל על אזרחיותה ואזרחיה שלה, שכיום הם נפגעים המשניים של המדיניות הקיימת.


אלעד כהנא, עו"ד

בברכה,


ענת בן דור, עו"ד

העתק:

עו"ד יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
מר אמנון בן-עמי, ראש רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול
מר יוסי אדלשטיין, ראש מינהל אכיפה וזרים
עו"ד דניאל סלומון, יועמ"ש רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול