

| | | |
|--|--|--|
| <p>האגודה לזכויות האזרח בישראל جمعية حقوق المواطن في اسرائيل The Association for Civil Rights in Israel</p>  | <p>מוקד סיוע לעובדים זרים (ע"ר)</p> |  <p>קו לעובד Kav LaOved عنوان للعامل</p> |
|--|--|--|

18 באוגוסט 2010

לכבוד
הלשכה המשפטית – משרד האוצר
רח' קפלן 1, ירושלים 91030
בדוא"ל: tazkir@mof.gov.il

שלום רב,

**הנדון: תיקון חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 במסגרת חוק המדיניות הכלכלית
לשנים 2011-2012 (תיקוני חקיקה) התש"ע-2010**

הרינו לפנות אליכם בעניין שבנדון על מנת להציג בפניכם את הסתייגויותינו מן ההצעה לתקן את חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 במסגרת הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2011-2012 (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010. עניינה של ההצעה בהטלת מגבלות על הסדרת מעמדם של מי שאינם יהודים בישראל, ובשינויים מפליגים במערכת הדינים החלה על העסקתם של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל. הצעה זו, אם תתקבל, עתידה להביא לרפורמה מרחיקת לכת במדיניות ההגירה של מדינת ישראל.

עמדתנו הנה שאין כל יסוד לכלול הצעות אלה לתיקון חוק הכניסה לישראל במסגרת חוק ההסדרים. הכללתם של נושאים אלה במסגרת חוק ההסדרים אינה מאפשרת "בדיקה קפדנית ומעמיקה של הוראות החוק השונות וההשלכות שעלולות לנבוע מהן" (בג"ץ 8425/04 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנה על הסביבה נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (פסק דין מיום 8.7.2008, פסקה 8 לפסק הדין); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004)). יתרה מזו, אלה אינם נושאים אשר קיימת ביניהם לבין הצעת חוק התקציב "זיקה ישירה והכרחית", ומשום כך הם אינם צולחים את המבחנים שקבעה היועצת המשפטית לכנסת לצורך הכללתם בחוק ההסדרים (הנחייה מס' 2/06 – חוק ההסדרים (2006), עמ' 12-15).

דברים אלו אמורים ביתר שאת לנוכח כך, שמדינת ישראל טרם קבעה לעצמה מדיניות הגירה ברורה ופומבית, הנותנת דעתה להיבטים הרבים והשונים של ההגירה לישראל, לחובותיה של המדינה ביחס לאזרחיה ולתושביה ולהתחייבויותיה הבין-לאומיות. חשוב להדגיש: אין למדינת ישראל כיום מדיניות הגירה מוסדרת ביחס למי שאינם יהודים. מדיניות הסדרת מעמדם של בני משפחה בישראל – בני זוג, הורים וילדים – משתנה חדשות לבקרים ומעוגנת בנהלים פנימיים. עניינים מהותיים רבים – כהענקת מעמד בישראל למי שקבעו בה את מרכז חייהם, או הענקת מעמד למבקשי מקלט ובמקרים – קו לעובד, רח' נחלת בנימין 75 ת"א 61022, טלפון: 073-2153508, פקס: 03-6178417

מוקד סיוע לעובדים זרים, רח' נחלת בנימין 75 ת"א 65154, טלפון: 03-5602530, פקס: 03-5605175
האגודה לזכויות האזרח בישראל, רח' נחלת בנימין 75 ת"א 65154, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165

הומניטריים – מוסדרים בישראל ללא קריטריונים מנחים ופומביים, אלא בהיוועצות בין פקידים ועל פי שיקול דעתם.

לגופם של דברים, ההצעה כוללת החלטות דרקוניות ובלתי חוקתיות, העומדות בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון ולמחוייבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל. אימוצן של החלטות אלה עתיד לפגוע בזכויות היסוד של רבים. קבלתן אף תהווה ביטוי מפורש לאימוצה של "מדיניות הדלת המסתובבת" על ידי הממשלה והכנסת ביחס למהגרי עבודה.

על פי סעיף 23(2) להצעה יתוקן חוק הכניסה לישראל באופן שייקבע בו, כי שר הפנים רשאי לקבוע כללים המגבילים את מספר המעברים בין מעסיקים של מהגרי עבודה בתחום הסיעוד ואת האזור הגיאוגרפי בו יחוייבו מהגרי עבודה לעבוד. הצעה זו עומדת בניגוד בוטה לפסיקת בית המשפט העליון.

בשנת 2006 פסק בג"ץ, כי התניית רישיון הישיבה של מהגר עבודה בעבודה אצל מעסיק ספציפי, הפקעת הרישיון בגין סיום יחסי העבודה, והגבלת המעבר של מהגרי עבודה בין מעסיקים, הינן "מעין עבודות בגרסה מודרנית". הסדר זה, קבע בית המשפט, מתייחס למהגרי עבודה משל היו "מכונות עבודה", והפך כל מהגר עבודה ל"צמית של מעסיקו". "ההסדר פגע באוטונומיה של העובדים כבני אדם", פסק בית המשפט, "והלכה למעשה שלל מהם את חירותם". "כיצד זה שבעלי-סמכות בארצנו כך רואים לנהוג בנשים ובגברים שכל רצונם אינו אלא להביא פת-לחם למשפחתם", תהה בית המשפט, והוסיף: "כיצד זה שנעלם מעיניהם כי בהסדר שהם קובעים חורצים הם עמוקות בכבודם של העובדים הזרים כבני-אנוש? והרי כל אדם - גם אם זר הוא בקהלנו - זכאי לכבודו כאדם". "כלימה תכסה את פנינו בראותנו כל אלה", חתם בית המשפט את פסק דינו (בג"ץ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל (פסק דין מיום 30.3.2006)).

בפסק הדין עמד בית המשפט על כך, כי דינו של ענף הסיעוד אינו שונה "מדינם של יתר ענפי-העבודה בהם מועסקים עובדים זרים". עוד פסק בית המשפט, כי הגשמתה של החובה לדאוג לקיום בכבוד של קשישים ונכים, אינה מצדיקה "את כבילתו של אדם למעסיקו, תוך כפייתו, הלכה למעשה, להעניק שירות אישי מאונס". בית המשפט קבע, כי אין לכרוך "בין התפטרות המטפל מעבודה בשירותו של הנזקק, לבין סנקציה חמורה כאבדן המעמד בישראל. גישה זו, כאמור לעיל, אינה עומדת במבחן חוקתי, משעקרון המידתיות אינו מתקיים בה. היא אף אינה עומדת במבחן מוסרי, שהרי בני-אדם לעולם עומדים כתכלית וערך בפני עצמם. אין לראות בהם אמצעי בלבד ולא מוצר לסחור בו – תהא המטרה נאצלת ככל שתהא".

חרף כך, ובניגוד לקביעות בג"ץ, על פי ההצעה, תוטלנה הגבלות על חירותם של מהגרי עבודה להתפטר מעבודתם ולהחליף מעסיקים. מהגרי עבודה בתחום הסיעוד יכבלו למספר מצומצם של מעסיקים ולא יזוור גיאוגרפי. הסדר שכזה, כדברי בג"ץ באותו עניין, "פוגע בזכות הטבעה לחירות. הוא פוגע בחופש הפעולה של האדם. הוא מאיין את האוטונומיה של הרצון החופשי. הוא רומס את הזכות היסודית להשתחרר מחוזה-עבודה. הוא שולל כוח-מיקוח כלכלי בסיסי מצד חלש ממילא ליחסי-העבודה. בעשותו את כל אלו, פוגע הסדר הכבילה למעסיק בכבודו ובחירותו של האדם במובנם היסודי ביותר".

אף ההצעה לתקן את חוק הכניסה לישראל באופן שלא יאפשר רכישת מעמד בישראל על ידי מי ששהו בישראל שלא כדין, אלא לאחר "תקופות צינון" מחוץ לישראל (סעיף 23(3) להצעה) עומדת בניגוד בוטה לפסיקת בית-המשפט העליון. האיסור על הסדרת מעמדו של שוהה שלא כדין, על-פי הצעה זו, יחול גם על בני זוג של אזרחים ושל תושבים ישראלים; על הורים לקטינים ישראלים, תוך התעלמות מן הקשר המשפחתי ומטובתם של ילדים; על ילדים קטינים ועל הורים קשישים לאזרחים ולתושבים ישראלים; על מחוסרי אזרחות; על מבקשי מקלט מדיני; על מהגרי עבודה; על ילדיהם של מהגרי עבודה; על קורבנות סחר בבני אדם; במקרים הומניטאריים; ועוד ועוד.

המדובר במדיניות שמשרד הפנים החיל זה מכבר, על פי נהליו, על בני זוג של אזרחים ושל תושבים ישראלים, ובית המשפט העליון קבע בשני פסקי דין – בשנת 1999 ובשנת 2006 – כי היא אינה חוקתית על רקע פגיעתה בזכות היסוד לחיי משפחה, וכי "אינה עולה בקנה אחד עם מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי החרד לזכויות האזרח" (בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728 (1999); עע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן (פסק דין מיום 16.3.2006)).

מטעמים אלה, שתי הצעות חוק ממשלתיות, שביקשו לחולל תיקון כאמור לחוק, לא קודמו על ידי הכנסת (הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 18), התשס"ו-2005 (הונחה בכנסת ה-16) והצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 19), התשס"ו-2006 (הונחה בכנסת ה-17)). משהונחו הצעות חוק אלה, והובאו לדיון, הן זכו לביקורת חריפה מאוד מצד רוב סיעות הבית. אל לה לממשלה לשוב על כך בשלישית, וזו הפעם – במסגרת חוק ההסדרים. על ממשלת ישראל לגבש מדיניות הגירה ברורה ופומבית, הנותנת דעתה להיבטים הרבים והשונים של ההגירה לישראל, לחובותיה של המדינה ביחס לאזרחיה ולתושביה ולהתחייבויותיה הבין-לאומיות ביחס למהגרי עבודה, למבקשי מקלט, לקורבנות סחר בבני אדם ולמחוסרי אזרחות. לאחר שישולמו בחינת מדיניות ההגירה של ישראל וגיבושה, אפשר יהיה לשוב ולבחון אמצעים להגביל אפשרות לרכישת מעמד בישראל.

ההצעה כוללת החמרות נוספות במדיניות ההגירה של ישראל, כגון ההצעה בסעיף 23(1) לתקן את חוק הכניסה לישראל באופן שייקבע בו, כי שר הפנים לא ייתן אשרה ורישיון ישיבה ל"עובד זר", אלא אם נקבע ברישיונו של העובד הזר תחום עיסוקו. כידוע, רישיון עבודה עשוי להינתן למי ש"אינו אזרח ישראל או תושב בה" (הגדרת "עובד זר" בחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991) בנסיבות רבות ומגוונות, ולא אך ורק למהגרי עבודה בתחומי הסייעוד, הבניין, החקלאות או התעשייה (למשל למחוסרי אזרחות או לקורבנות סחר בבני אדם). אין כל בסיס בדין להגביל באופן קטגורי וללא אבחנה את תחום העיסוק של כל מי שניתן להם רישיון עבודה בישראל, וממילא אף לא לכבול באופן אבסולוטי את שיקול דעתו של שר הפנים בנושא זה.

נבקשכם, על כן, להשמיט את החלק העוסק בתיקון חוק הכניסה לישראל הצעת חוק ההסדרים.

בכבוד רב,

| | | |
|--------------------|------------------------|-----------------------------|
| חני בן ישראל, עו"ד | יונתן ברמן, עו"ד | עודד פלר, עו"ד |
| קו לעובד | מוקד סיוע לעובדים זרים | האגודה לזכויות האזרח בישראל |