

המבקשות:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. קו לעובד

על-ידי ב"כ עוה"ד דנה אלכסנדר ו/או דן יקיר ו/או בלהה ברג
ו/או הדס תגרי ו/או משה כהן ו/או רינת קיטאי ו/או ענת שקולניקוב
ו/או גילה שטופלר ו/או יוסף ג'בארין ו/או עמרי קאופמן ו/או נטע עמר
האגודה לזכויות האזרח בישראל, רח' ביאליק 12, תל אביב 63324,
טלפון: 03-5254162, פקסימיליה: 03-5254726

בענין:

העותרות:

1. ע.ג.ע. אלונים חברה לשרותים בע"מ
2. גד טל שרותים (1985) בע"מ
3. קינטון 1992 בע"מ
4. מונדי שרותי כח אדם בע"מ
5. עוז עתיד אינטרנשיונל בע"מ
6. נאות גולן שרותי חקלאות בע"מ
7. אילנות נתניה לבניה והשקעות בע"מ
8. י. בר עוז בע"מ
9. ט.פ. חברה לעבודות בנין ופיתוח בע"מ
10. שזו אבנר הבונה בע"מ
11. טזאור קבלנות (1988) בע"מ
12. דנאל (אדיר יהושע) בע"מ

כולן על-ידי ב"כ עוה"ד רנאטו יאראק ו/או דני כביר
מרח' כנפי נשרים 24, ירושלים 95464
טל': 02-6511162; פקס': 02-6514025

- נ ג ד -

המשיבים:

13. שר הפנים
 14. מנהל מינהל האוכלוסין
 15. שר העבודה והרווחה
 16. שרות התעסוקה
- כולם על-ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
ירושלים

בקשת הצטרפות כ"ידיד בית המשפט"

בית המשפט הנכבד מתבקש להתיר למבקשות להצטרף לעתירה הנדונה כ"ידידות בית המשפט" (amicus curiae), ולהגיש טיעון בכתב בשאלת החוקיות של הטלת ערבות על-ידי משרד הפנים על מעסיקי עובדים זרים, להבטחת יציאת העובדים מן הארץ עם פקיעת תוקף רשיון העבודה שלהם. כמו כן מתבקש בית המשפט הנכבד להזמין את המבקשות לדיון שיתקיים בעתירה.

ואלה נימוקי הבקשה:

העתירה

1. העתירה הנדונה הוגשה על ידי חברות בניה המעסיקות עובדים זרים ועל ידי חברות כח-אדם העוסקות בהבאת עובדים זרים לארץ. העתירה מכוונת נגד מדיניותו של משרד הפנים, לדרוש ממעסיקים, כתנאי לקבלת היתר להביא ולהעסיק עובדים זרים, לצרף ערבות לכתב התחייבות שהמעסיקים נותנים למשרד הפנים, ונגד מדיניות החילוט של ערבות זו במקרה שהמעביד אינו מראה כי העובדים עזבו את הארץ תוך 10 ימים מיום פקיעת תוקף רשיון העבודה שלהם.
2. בעתירה ניתן צו-על-תנאי, הוגש כתב תשובה, והוגשו עיקרי טיעון מטעם הצדדים. התקיים דיון אחד בעתירה, שבו הומלץ לצדדים לנסות ולהגיע להסדר. טרם התקיים דיון בעתירה לגופה.
3. העתירה מעלה שתי סוגיות מרכזיות. האחת: חוקיותה של עצם דרישת הערבות, והשניה: מדיניות החילוט של הערבות.
4. בענין מדיניות החילוט, נמסר לב"כ המבקשות, כי ב"כ הצדדים מקיימים מגעים להשגת הסכמה בנושא זה.
5. בענין החוקיות של עצם דרישת הערבות, לא הושגה הסכמה בין הצדדים, וכפי שנמסר לב"כ המבקשות, בכוונת הצדדים לפנות לבית המשפט ולבקשו לקיים דיון בסוגיה זו.

חשיבות שמיעת המבקשות

6. העתירה הנדונה עוסקת במשולש היחסים שבין המדינה, מעסיקי עובדים זרים, והעובדים הזרים עצמם. העובדים הזרים אמנם אינם צד לכתב ההתחייבות ולערבות שנותנים המעסיקים למשרד הפנים. אך העובדים הם **נשואי** כתב התחייבות זה, והערבות מחולטת כתוצאה ממעשיהם או מחדליהם **של העובדים**. ויוזכר הנוסח של סעיף 10 בכתב ההתחייבות עליו חותם המעסיק:

"הנני יודע שמשרד הפנים יהיה רשאי לחלט את כל סכום הערבות, אם תוך 10 ימים מיום פקיעת תוקף רשיון העבודה בארץ, **לא יעזבו העובדים הזרים, כולם או מקצתם את הארץ או שימשיכו לעבוד ללא היתר** או שיופר אחד התנאים האמורים בכתב התחייבות זה." (ההדגשה הוספה - ד"א)

7. בהיותם של העובדים הזרים נשואי הערבות הכספית שנותנים המעבידים למשרד הפנים, קיומה של הערבות משליך באופן ישיר על היחסים שבין מעבידי העובדים הזרים לעובדים, ועל זכויות העובדים הזרים במסגרת יחסים אלה: המעבידים, כערבים כלפי המדינה ליציאתם של העובדים הזרים, נוקטים באמצעים שונים כלפי העובדים, כדי להבטיח עצמם מפני עזיבת העובדים וחילוט הערבות. אמצעים אלה נוגדים את החוק ופוגעים בזכויות העובדים הזרים על פי דין.
8. כל הכרעה בשאלה של חוקיות הערבות, המועלית בעתירה הנדונה, תשפיע איפוא על אופי היחסים בין העובד הזר למעביד. בעתירה מיוצגים היום המעבידים (העותרות) והמדינה (המשיבים), ואלה גם אלה אינם מעלים טענות הנוגעות להשלכת הערבות על העובדים הזרים. מכאן החשיבות של שמיעת עמדה, המציגה את הסוגיה הנדונה בעתירה מההיבט של זכויות העובדים הזרים.
9. המבקשת מס' 1 (להלן: "האגודה לזכויות האזרח") היא עמותה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל ובשטחים הנתונים לשליטתה. במסגרת זו עוסקת האגודה לזכויות האזרח, מזה מספר שנים, בטיפול בפגיעה על-ידי רשויות המדינה בזכויות האדם של אזרחים זרים אשר באים לעבוד בישראל.
10. המבקשת מס' 2 (להלן: "קו לעובד") היא עמותה הפועלת להגנה על עובדים המועסקים בישראל, ובעיקר על קבוצות עובדים שחשופות במיוחד להפרת זכויותיהם, ושיכולתם לעמוד על זכויותיהם מוגבלת. במסגרת זו צברה קו לעובד נסיון רב בטיפול בפגיעה בזכויות עובדים זרים על ידי מעבידיהם.
11. למבקשות הנסיון והמומחיות בטיפול בעובדים זרים המועסקים בישראל, אשר יאפשרו להן לפרוש בפני בית המשפט תמונה עובדתית בדבר ההשלכות של דרישת הערבות על זכויות העובדים הזרים, וכן טיעון משפטי בדבר החוקיות של דרישת הערבות מן ההיבט של זכויות העובדים הזרים.
12. המבקשות יבקשו לטעון, כי דרישת משרד הפנים, שמעסיקים יפקידו ערבות להבטחת יציאתם מן הארץ של עובדיהם הזרים, לוקה באי-חוקיות. בתמצית, טעמי הטענה הם:
- א. דרישת הערבות מטילה, בפועל, תפקיד של אכיפת החוק כנגד שוהים בלתי-חוקיים בידי גופים פרטיים - מעבידים וחברות כח-אדם הפועלות בשירותם - על אף שלא עומדים לרשות גופים אלה אמצעים חוקיים, כגון סמכויות עיכוב ומעצר, כדי למלא תפקיד זה, שהוא תפקיד שיטור מובהק.
- ב. דרישת הערבות מעודדת מעבידים פרטיים לנקוט כנגד עובדיהם הזרים, שבגינם הופקדה ערבות, אמצעים בלתי-חוקיים שמטרתם למנוע את "בריחת" העובדים. האמצעים הנפוצים הננקטים הם עיכוב דרכוני העובדים, בניגוד לסעיף 376א' לחוק העונשין, התשל"ז - 1977; ניכויים מהשכר, בניגוד לסעיף 25 לחוק הגנת השכר, התשי"ח - 1958; ובמקרים מסוימים אף כליאה וגירוש בכח, באמצעות חברות אבטחה פרטיות, בניגוד לסעיפים 369 ו-377 לחוק העונשין. רשויות המדינה, המופקדות על אכיפת החוק, עוצמות עין מול הפרות חוק אלה מצד מעבידים, שהן תוצאה מתבקשת של הטלת הערבות.

ג. הטלת האחריות על מעבידים להבטיח את יציאת עובדיהם מן הארץ פוגעת בכבודם של העובדים הזרים ובחירותם, בכך שהיא משתיתה את היחסים בין המעביד לעובד הזר על בסיס של אדנות ואפטרופסות של המעביד על עובדו: המעביד מפקיד בגין העובד כסף, ונוקט באמצעים שונים כדי לשעבד את העובד אליו ולהבטיח שהעובד לא "יברח" ממנו. המדינה אינה מפעילה כל מנגנון נגדי, לצד מנגנון הערבות המשעבד, אשר יאפשר לעובד זר להשתחרר באופן חוקי ממעביד המנצל אותו והפוגע בזכויותיו, ולעבור למעביד אחר.

ד. בהתעלמה מן התוצאות הקשות של הטלת הערבות, הן מבחינת הפגיעה בזכויות העובדים הזרים והן מבחינת הפגיעה בשלטון החוק, או באי-מתן משקל ראוי לתוצאות אלה, לוקה מדיניות המשיבים בחוסר-סבירות קיצוני.

ההלכה בדבר הצטרפות כ"ידיד בית המשפט"

13. במ"ח 7929/96 כוזלי ואח' נ' מדינת ישראל (טרם פורסם) קבע כבוד הנשיא ברק, כי לבית המשפט סמכות עקרונית לצרף גוף או אדם כ"ידיד בית המשפט". מטרת המוסד, נקבע שם, היא "סיוע לבית המשפט בסוגיה כלשהי, על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון ... שהוא מייצג - מתוקף תפקידו או עיסוקו - אינטרס או מומחיות שמן הראוי שישמעו בפני בית המשפט בסכסוך הספציפי" (פסקה 42 לפסק הדין). עוד קובע בית המשפט, כי ניתן יהיה לצרף צד שלישי כ"ידיד בית המשפט", "אם יהא בנוכחותו בהליך בכדי לתרום לגיבושה של ההלכה בעניין מסויים, זאת על יסוד הצגת מלוא העמדות הרלבאנטיות בעניין הנדון ותוך מתן ייצוג ופתחון פה ודעת לגופים מייצגים ומקצועיים" (שם, שם).

14. לאור השיקולים שנמנו בהחלטה בעניין כוזלי, להפעלת שיקול הדעת של בית המשפט בדונו בבקשת הצטרפות כ"ידיד בית המשפט" (פיסקה 45 להחלטה), המקרה הנדון מתאים לצירוף המבקשות כ"ידידות בית המשפט".

15. למבקשות, כגופים בעלי מומחיות ונסיון בייצוג זכויות עובדים זרים, יכולת לתרום תרומה ייחודית לדיון בסוגיה הנדונה בעתירה. ללא שמיעת המבקשות, יעלמו מעיני בית המשפט ההשלכות של הכרעתו בעתירה על זכויותיהם של עובדים זרים, וייפגע האינטרס הציבורי בקבלת הכרעה המביאה בחשבון את כל פניה של הסוגיה הנדונה. בצירוף המבקשות לא יהיה משום פגיעה בזכויות הצדדים האחרים לסכסוך; להיפך: אי-צירוף המבקשות משמעו פגיעה בזכויותיהם של מי שהם בפועל צד לסכסוך - העובדים הזרים - אך אינם מיוצגים בהליך. מאחר שטרם התקיים דיון לגופה של שאלת החוקיות של דרישת הערבות, לא יהיה בצירוף המבקשות בשלב זה בהליך כדי לפגוע ביעילות הדיון.

16. יובהר, כי המבקשות אינן מבקשות לטעון דבר בנוגע למסכת העובדתית הנוגעת לכל אחת מן העותרות, או בנוגע לסוגיה של אופן חילוט הערבויות. אף אין בכוונת המבקשות לחזור על טיעוני העותרות, בדבר אי-חוקיות דרישת הערבות. טענותיהן של המבקשות יתמקדו אך ורק בחוקיות דרישת הערבות מן ההיבט של השלכות הערבות על זכויות העובדים הזרים.

17. ב"כ העותרים מסרו, בתגובה לבקשה, היא כי הם משאירים את הענין לשיקול דעתו של בית המשפט, ובלבד שהצטרפות המבקשות לא תפגע בטענות העותרים. כמו כן הדגישו ב"כ העותרים, כי הם מסתייגים מן האמור בסעיף 12(ג) לבקשה זו.

18. ב"כ המשיבים הסכים לבקשה, וזאת בתנאי שלא יהיה בקבלת הבקשה כדי לעכב את מועד הדיון שייקבע.

היום, 27 ביוני 1999

דנה אלכסנדר, עו"ד
ב"כ המבקשות