

העותרים:

1. קו לעובד, ע"ר 580175545
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
3. רופאים לזכויות אדם, ע"ר 580142214

כולם באמצעות ב"כ עו"ד מיכל תג'ר מעמותת קו לעובד
באמצעות ב"כ רוני פלי ו/או עביר ג'ובראן ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
שכתובתן לצורך המצאת כתבי בי-דין:
רחוב נחלת בנימין 75, תל-אביב 6515417
טל': 03-5608185; פקס: 03-5608165
דוא"ל: roni@acri.org.il; michal.tadjer@kavlaoved.org.i

-נגד-

המשיבים:

1. שר הבריאות
 2. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
 3. שר הפנים
 4. שרת הבינוי והשיכון
 5. שר הביטחון
- באמצעות ב"כ מפרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

6. התאחדות בוני הארץ, אגודה 589902519
רחוב אחד העם 9 תל אביב; טל': 03-5671200

7. התאחדות חקלאי ישראל, ע"ר 580389229
שדרות שאול המלך 8 תל אביב; טל': 050-5388001

8. התאחדות התעשיינים בישראל, אגודה 589910587
רחוב המרד 29 תל אביב; טל': 03-5198856

עתירה דחופה למתן צו על תנאי ובקשה לקביעת דיון דחוף

בית-המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על-תנאי המופנה למשיבים 1-5 (להלן: **המשיבים**) והמורה להם לבוא וליתן טעם, מדוע לא יעשו שימוש בסמכויותיהם ויפעלו לאלתר להבטחת בריאותם וכבודם של

העובדים הפלסטינים המועסקים בהיתר בישראל, אשר הורו להם, כתנאי להמשך העסקתם בהיתר בתקופת מגפת הקורונה, להישאר וללון בישראל. בפרט יתבקשו המשיבים לבוא וליתן טעם כדקלמן :

מדוע לא יגובש הסדר להבטחת בריאות העובדים הפלסטינים השוהים בישראל בהיתרי לינה בתקופת מגפת הקורונה, וזאת בין בקביעת הסדר מיוחד לעובדים מקבוצה זו מכוח סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**) ובין על דרך תיקון צו עובדים זרים (סל שירותי בריאות לעובד), התשס"א-2000 (להלן: **צו עובדים זרים**) והחלתו על העובדים מקבוצה זו ;

מדוע לא יעשה המשיב 3 שימוש בסמכותו על פי סעיף 1(ב) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן: **חוק עובדים זרים**) ויתנה העסקתם של עובדים פלסטינים בהיתרי לינה בישראל במגורים הולמים כהגדרתם בתקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), התש"ס-2000 ;

מדוע לא ייקבע וייושם נוהל פיקוח משותף למשיבי המדינה, לאכיפת הבריאות והבטיחות בעבודה ובלינה של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל בתקופת משבר הקורונה ;

מדוע לא יעשו המשיבים 2 ו-3 שימוש בסמכויותיהם תוך קביעת כללים ותנאים לקבלת היתרי לינה לעובדים פלסטינים, באופן שיבטא את הנחיות והוראות משרד הבריאות לכלל הציבור בנוגע לנגיף הקורונה ;

מדוע לא יחדלו המשיבים להתנות העסקת עובדים פלסטינים בהיתרי לינה בעיכוב תעודות הזהות שלהם ואחזקתם בידי המעסיקים, עיכוב המהווה עבירה לפי סעיף 376א לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: **חוק העונשין**).

ואלה נימוקי העתירה:

מבוא וטעמי הבקשה לדיון דחוף

בימים אלה מתחולל משבר חסר תקדים בעולם כולו, ובמשק הישראלי בפרט. לצד השפעותיו הבריאותיות של המשבר קיימות גם השלכותיו הכלכליות, בין היתר על מאות אלפי עובדים במשק שמפוטרים או מוצאים לחופשות ללא תשלום. בתקופה זו כל אוכלוסייה חלשה נפגעת על פי דרכה, בפרפרזה לפתיח הידוע מספרו של לב טולסטוי "אנה קרנינה".

עתירה זו עוסקת בפגיעות הייחודיות, הקשות מנשוא, הנוגעות לעובדים הפלסטינים תושבי השטחים, המחזיקים בהיתרי העסקה בישראל. עובדים אלה אולצו עם תחילתו של המשבר לבחור בין מעבר להתגורר בישראל תוך נטישת משפחותיהם לתקופה ממושכת ולא ידועה, בעת של מגפה משתוללת, וצמצום חייהם לאתר העבודה בתחומי ישראל ; לבין הצטרפות למעגל האבטלה ההולך וגדל, שאינו נהנה מרשת תמיכה סוציאלית כלשהי.

אלא שהמשיבים לא נקטו ולו בצעדים מינימליים כדי להבטיח שהעובדים שנדרשו להקרבה אישית עצומה ולנטישת ביתם ומשפחותיהם לתקופה ממושכת, ישוכנו בתנאי מגורים הולמים, בטיחותיים ומגנים; יבוטחו בביטוח בריאות שיאפשר להם טיפול רפואי בעת שבה אינם בתחומי הרשות הפלסטינית שבה הם זכאים לטיפול רפואי; וישמרו על צלם-האדם ועל מינימום של חירות וכבוד, גם בתקופה קשה זו.

נדגיש כבר בפתח הדברים, כי צדה השני של הפגיעה בעובדים – הבטחת פיצוי לאותם עובדים שבחרו או אולצו לבחור להישאר עם משפחותיהם ולחדול כליל מעבודה – יידון במסגרת בג"ץ 5918/16 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, ותגובות המשיבים לבקשה לפיצוי כספי של מי שאינם מורשים או מעוניינים לעבוד בישראל בתנאים אלה, נקבעה ליום 1.5.2020. סוגיה זו אינה חלק מעתירה זו, העוסקת בעובדים שעודם עובדים בישראל, ולא במי שנותרו בשטחים. ואולם, חשיבותה בכך שהיא מסבירה את הסכנתם של רבבות העובדים שבישראל להעסקה בתנאים פוגעניים, בשל העדר פיצוי כלשהו אם לא יעבדו, וממחישה את חולשתם המובנית למול מעסיקהם ואת הצורך בהגנה מיוחדת עליהם.

עתירה זו עניינה, אם כן, באותם עשרות אלפי עובדים פלסטינים, אשר נדרשים בנסיבות הקיימות ללון בישראל ואינם מורשים להמשיך בהעסקה יומית, כפי שעשו טרם פרוץ המגפה. עם תחילת המגפה הגיע מספרם של העובדים הללו לכחמישים אלף עובדים, ובסמוך לחג הפסח והרמדאן ירד לכעשרים אלף איש. ההנחה היא שמספרם ישוב ויעלה עם תום הרמדאן.

בעתירה נדרשים המשיבים לפעול להסדרת זכותם הבסיסית של העובדים לקבל שירותי בריאות בעת שהייתם הרצופה בישראל; לקבוע תנאי מגורים מינימליים הנדרשים לשמירה על כבוד העובדים, בטיחותם ובריאותם כאחד, ולפקח על קיומם; ולחדול מתניות הפוגעות באופן בלתי מידתי או נדרש בחירות העובדים, לרבות אחזקת מסמכי הזיהוי ומניעת תנועה למעט אתר העבודה עצמו.

שורת הסעדים המבוקשת בעתירה זו נועדה לשנן ולהזכיר למשיבים את מחויבותם – גם בעת מגפה ודווקא בעת מגפה – לשמור על בריאות העובדים בשטחי ישראל, על ביטחונם ועל כבודם, ולפעול בדחיפות המתחייבת תוך שימוש בסמכויות המוקנות להם בחוק, כדי לוודא שהעובדים שהוגדרו כחיוניים לכלכלת ישראל ולמשק, יסיימו את התקופה הקשה הזו, בה אין הם רשאים לפגוש את משפחותיהם ולשוב לביתם, כשהם בריאים ושלמים, וכשכבודם וזכויותיהם לא נרמסו.

עתירה זו מוגשת בידי עותרות ציבוריות, בין היתר לאור חששם של עובדים להגישה בעצמם בנסיבות תעסוקה וכלכלה קשות, שמא יאבדו מקור פרנסתם או יבולע להם בדרכים אחרות, בתקופה שבה התעצמה וצפויה להתעצם עוד התלות שלהם במעסיקהם ובהיתרי עבודה מאת המשיבים.

משום העיסוק של עתירה זו בזכויות היסוד של רבבות, השוהים בימים אלה בישראל ונאלצים ללון בה ללא הבטחת זכויותיהם, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לשמיעה בדחיפות.

הצדדים לעתירה

העותרת 1, קו לעובד, היא עמותה שמטרתה הגנה על עובדים חלשים, בתוכם פלסטינים המועסקים בישראל. העותרת 2, האגודה לזכויות האזרח בישראל, היא ארגון זכויות האדם הגדול והוותיק בישראל. מטרתה להגן על זכויות האדם של כל בני האדם בישראל, בכל מקום שבו פועלות רשויות ישראליות. במסגרת פעילותה עוסקת האגודה לזכויות האזרח בקידום זכויותיהם של פלסטינים בשטחים הכבושים. העותרת 3, עמותת רופאים לזכויות אדם, מאגדת רופאים וצוותי רפואה, ומטרתה לפעול להגנה וקידום זכויות האדם הנוגעות לבריאות בתחומי השליטה של מדינת ישראל, עם דגש על סוגיית הנגישות והשוויון בשירותי הבריאות לקבוצות שונות.

העותרות 1-2 הן העותרות בבג"ץ 5918/16 לעיל, העוסק בזכאות עובדים פלסטינים לחלף שכר בעת מחלה; והעותרת 1 מנהלת אף עתירה בבג"ץ 7399/15, העוסקת בזכאות העובדים הפלסטינים המועסקים בהיתר בישראל, לביטוח פנסיוני.

1. המשיב 1, **שר הבריאות**, ממונה על הבטחת הבריאות, קביעת המדיניות בתחום שירותי הבריאות והרפואה, ואחראי על תכנון, פיקוח, בקרה, רישוי ותיאום השירותים של מערכת הבריאות. בידי המשיב 1 נתונה הסמכות להחיל על העובדים הפלסטינים הסדר ביטוחי מתוקף סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

2. המשיב 2, **שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**, הוא אשר בתחום אחריותו הפיקוח על תנאי העבודה של העובדים בבניין מתוקף חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד 1954. המשיב 2 מופקד על תחום הבטיחות בעבודה, ועל קיום וביצוע חקיקת הבטיחות והבריאות התעסוקתית, באמצעות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית.

3. המשיב 3, **שר הפנים**, הוא המעניק היתרי עבודה למעסיקי עובדים פלסטינים בהתבסס על מכסות הנקבעות בשיתוף משרדי הביטחון והבינוי והשיכון. המשיב 3 אחראי עוד, בהתאם לחוק עובדים זרים, על אכיפת תנאי המגורים של עובד המועסק בהיתר בישראל, והוא המוסמך בהתאם לחוק עובדים זרים לקבוע תנאים נוספים להיתרים המונפקים על ידו למעסיקי עובדים שאינם אזרחי ישראל.

4. המשיבה 4, **שרת הבינוי והשיכון**, היא הממפה אתרי עבודה ולינה של עובדים פלסטינים המועסקים בישראל ומקבלת את דיווחי המעסיקים אודות הלנת העובדים ובריאותם.

5. המשיב 5, **שר הביטחון**, הוא שהטיל ביום 18.3.2020 סגר כללי על הרשות הפלסטינית על רקע משבר הקורונה, תוך התרת העסקת עובדים פלסטינים בישראל בהיתרי לינה במהלך תקופה זו, והוא, למיטב ידיעת העותרות, המקור לדרישה לעיכוב מסמכי הזיהוי של העובדים הפלסטינים הלנים בישראל.

6. המשיבים 6-8 הינם ארגוני מעסיקים בענפים בהם מועסקים עובדים פלסטינים בהיתר, והם מצורפים כמשיבים פורמליים.

העובדות הצריכות לעניין:

7. במשך עשרות שנים מועסקים בישראל מאות אלפי עובדים פלסטינים מהשטחים בהיתרי עבודה יומיים. העובדים הללו מועסקים בעיקר בענפי הבניין והחקלאות, ומיעוטם גם בענפי התעשייה, השירותים והתיירות. מבנה העסקת עובדים פלסטינים בישראל רצוף בעיות וכשלים, החל מחלוקת המכסות ומכבילתם המוחלטת של העובדים למעסיקהם, עבור בפיקוח ירוד ומגבלות תנועה ונגישות למידע ולמשפט¹, וכלה במערך בלתי חוקי של ספרות בהיתרי ההעסקה ותשלום דמי תיווך חודשיים בתמורה להיתר ההעסקה (ויצוין כי מחירם של היתרי הלינה גבוה במיוחד)². הדברים מובאים כאן לשם הבהרת פערי הכוחות העצומים בין המעסיקים לעובדים בענפי התעסוקה הללו ועל מנת להמחיש את פגיעותם ההתחלתית של עובדים אלה לניצול ולהפרת זכויות ואת חשיבות ההגנה והפיקוח המבוקשים בגדריה של עתירה זו.

8. כחלק מההתמודדות של מדינת ישראל עם התפשטות מגפת הקורונה הוטל ביום 18.3.2020 סגר כללי על הגדה המערבית ועל רצועת עזה שתוקפו מיום 22.3.2020. עם זאת, על מנת שענפים חיוניים בישראל ימשיכו לפעול, הוחלט להיתר את כניסתם של עובדים פלסטינים הנדרשים בענפי הבניין, התעשייה, החקלאות, הבריאות והשירותים. המשך עבודתם של עובדים אלה הותנה בכך שלא יחזרו לבתיהם בסוף יום העבודה, אלא יישארו ללון בישראל. ההחלטה בעניין פורסמה באמצעי התקשורת.

9. המינהל האזרחי הנפיק היתרי עבודה חדשים, שאינם היתרים יומיים כפי שנהג עד כה, אלא היתרי לינה. היתרי הלינה לעובדים בענף החקלאות ובענף התעשייה והשירותים תקפים ל-30 ימים, ובענף הבניין ל-60 ימים, ונראה כי אפשר יהיה להאריךם. לפי ההחלטה, עובד שיבחר לשוב לביתו, לא יורשה לחזור ולהיכנס לעבודתו בישראל עד לתום תקופת המשבר. המעסיקים נדרשו לחתום על התחייבות כאמור, ולפקח על תנועת עובדיהם באמצעות אחזקת תעודות הזהות שלהם, והגדרתם כ"נאמן" לשם פיקוח על תנועת העובדים.

ראו למשל [פרסום באתר משרד החקלאות ופיתוח הכפר](#).

10. האחריות להלנת העובדים בישראל הוטלה על המעסיקים, בכפוף להתחייבויות שפורסמו ביום 19.3.2020 באתר משרד הבינוי והשיכון. בהודעת הדוברות שפורסמה נכתב, כי "על הקבלנים להיערך לאלתר להלנת העובדים, באופן שיאפשר עמידה מלאה בכל התנאים הנגזרים מרציפות העסקה, ובכלל זה – תשתית הלנה נאותה, תנאים סניטריים הולמים, מערך הסעדה, הסעות ממקום העבודה למקום הלינה ובחזרה ואבטחה." האפשרויות להלנתם של העובדים כללו הלנה במלונית או אכסניית נוער, או הלנה בדירות שבנייתן הושלמה והן מחוברות למים וחשמל. בטופס ההתחייבות עליו נדרשו המעסיקים לחתום מפורטים תנאים מקפחים ונחותים ביותר להלנה:

¹ ראו בין היתר: מבקר המדינה, דוח שנתי 65 התשע"ה-2014, בעמ' 485; דוח קו לעובד, **כיבוש העבודה**, נובמבר 2018; שירי שלו "עבודה ערבית" – מנגנון תשלום שכר לעובדים פלסטינים המועסקים בישראל, הפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן, 2017; Guy Mundlak, **Power-Breaking or Power-Entrenching Law-The Regulation of Palestinian Workers in Israel**, 20 COMP. LAB. L. & POL'Y J. 569 (1998).

² דוח בנק ישראל, סחר בלתי חוקי בהיתרי עבודה לעובדים פלסטינים, 25.9.2019.

אמצעי לינה (מיטה וכו' במבנה מגורים), שירותים בתנאים סניטציה, עזרה ראשונה ופינה לצרכים אישיים כגון אכילה ושתייה.

העתקי כתבי התחייבות לתנאים כאמור אשר חולקו למעסיקים בענפי התעשייה והבניין מצ"ב ומסומנים **1/ע**

11. באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון נדרשו מעסיקים לדווח היכן משוכנים עובדיהם, כאשר אתר הבניה עצמו מסומן כאחת האפשרויות, באופן המשקף או למצער, עלול לשקף, את הסכנתם של משיבי המדינה עם הלנת עובדי בניין בתוככי אתרי הבנייה עצמם³. במקביל, אין צורך לומר, נעדרת כל הוראה הנוגעת לשמירה על בטיחות העובדים במסגרת ההלנה באתר הבנייה, למי שסימן אפשרות זו.

הסטנדרטים המינימליים המעוגנים בהתחייבות שניסחו משיבי המדינה מהווים הסדר מקפח, מפלה ונחות, אשר עומד בניגוד לדין שקבע מחוקק המשנה. בתקנות עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים) (מגורים הולמים), תש"ס-2000 (להלן: **תקנות המגורים**), קבע מחוקק המשנה סטנדרט מחייה מינימלי בו מחויב מעסיק המלין עובד שאינו אזרח ישראל, וזה כולל בין היתר: הגדרה של שטח מחייה מינימלי, הגדרת הציוד הנדרש בתוכו, גישה נאותה למבנה, אורור והסקה, מקלחות, מכונת כביסה, חיבור למערכת ביוב, מניעה סדירה של הסרת מפגעים העלולים לסכן את בטחון העובדים, תחזוקת המבנה, סידורי כיבוי שריפות, סידורי סילוק אשפה, ועוד ועוד.

כל אלה נעדרים מהדרישות העמומות שהוצבו להלנת פלסטינים, וזאת אף על פי שהלנה זו עלולה להימשך תקופה ממושכת, ואין לדעת אם לא יידרשו עשרות אלפי עובדים להשתכן בתנאים נחותים ומקפחים אלה לסירוגין, למשך תקופה ארוכה ביותר. החלת סטנדרט נמוך כל כך והסכנה עם הלנת עובדים באתרי הבניה, פותחת פתח להחזקה שעלולה להגיע (ביחד עם תניה נוספת שעליה נעמוד להלן) כדי החזקה בתנאי עבדות.

ואכן, עד מהרה התברר כי עובדים פלסטינים רבים משוכנים בתת-תנאים, או נדרשים ללון באתרי בנייה בשלבי עבודה בלתי-בטיחותיים, בשטחים חקלאיים או במפעלים תעשייתיים⁴. שהרי מה שלא אסור מותר, והלנת עובדים על גבי מזרונים באתר בניה או הלנת עובד חקלאות בחממה – הינה תגובה כמעט מתבקשת בשעה של אי-ודאות ולחצים כלכליים כבדים המוטלים על המעסיקים עצמם. בכתבה ששודרה בערוץ "כאן" ביום 19.3.2020, ובה עדויותיהם של עובדים פלסטינים אודות תנאי העסקתם והלנתם וכן צילומים של "מקומות הלינה" שסיפקו חלק מהמעסיקים לאותם העובדים, נראה כי העדרו המוחלט של פיקוח על תנאי הלינה של עובדים מביא מעסיקים להלינם באתרי בניה, בבניינים לא בנויים, ללא מיטה, שירותים או מים זורמים וללא פינה לאכול בה⁵.

³ ראו אתר משרד הבינוי והשיכון, "[דיווח על לינת פלסטינים](#)".

⁴ וראו [פרסום התאחדות התעשיינים בישראל](#) אודות השמשת המפעלים באזורי התעשייה בהתנחלויות להלנת העובדים.

⁵ גל ברגר, "[ישנים ברחובות: התנאים של הפלסטינים שנדרשו להישאר בישראל](#)", "כאן חדשות", 19.3.2020.

אף הפניות שהגיעו לעותרות ובירורים שערכו לימדו שהסטנדרט הנמוך למגורים, היעדר הפיקוח ואמצעי השליטה בהם חויבו מעסיקים, הניבו (לפחות בחלק מהמקרים) תוצאות קשות. בתצהירו של עו"ד ח'אלד דוחי מקו לעובד מובאים סיפוריהם של מספר עובדים שניאותו למסור, בגילוי שמותיהם, את הקורות אותם לצורך עתירה זו. העובדים סיפרו על הלנה בתנאים נחותים, לא אחת אף לא בטיחותיים (למשל, לינה באתר בנייה בשלבי ביצוע שונים), על עיכוב מסמכי זיהוי, על אי נגישות לטיפול רפואי, ועוד.

העתק תצהירו של עו"ד ח'אלד דוחי מצורף ומסומן ע/2

תמונות משני אתרי הלנה של עובדים פלסטינים מצורפות ומסומנות ע/3

12. אין צורך להדגיש, כי גם בימים כתיקונם סובל ענף הבנייה מהיעדר פיקוח מספיק ומחדלי מערך הפיקוח עולים בחיי אדם. ענף הבנייה הוא הענף התעסוקתי המסוכן ביותר במדינת ישראל, האחראי על למעלה ממחצית מתאונות העבודה הקטלניות מדי שנה⁶. בתוך כך, לפי מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית במשרד העבודה הקטלניות בשנתיים האחרונות נהרגו שני עובדים פלסטינים בתאונות קטלניות לא בשעות העבודה אלא בשעות הלילה, בשל נפילה מגובה בתוך אתרי בנייה שבהם הולנו.

13. העדר הפיקוח על תנאי העבודה והלינה גרם גם להתפרצות מחלת הקורונה במפעלים ומקומות עבודה. מכתבתם של ג'יקי חורי והגר שיוף, **ברשות נערכים לחזרה של עשרות אלפי פועלים מישראל, וחוששים שיביאו איתם קורונה**, "הארץ" 4.4.2020, עולה שלפי משרד הבריאות הפלסטיני עשרות מהחולים שאובחנו בשטחי הרשות הפלסטינית הינם עובדים המועסקים בישראל ובהתנחלויות. שתי משחטות לעופות היוו מקור הידבקות משמעותי, באזור לוד ובאזור התעשייה עטרות.

העתק הידיעה מאתר עיתון "הארץ" מיום 4.4.2020 מצורף ומסומן ע/4

לגושפנקא המלאה הניתנת להלנת עובדים פלסטינים בתנאים נמוכים מהסטנדרט המינימלי הקבוע, מצטרפות הגבלות התנועה ועיכוב מסמכי הזיהוי, הנדרשים מאת מעסיקיהם של עובדים אלה. הצירוף בין השניים, עשוי להוות כר פורה להעסקה בתנאי עבדות ולעצימת עיניים מן המשמעויות מרחיקות הלכת של הדרישה ממעסיקי העובדים להחזיק את מסמכי הזיהוי שלהם ולשלוט בתנועתם של העובדים.

כאמור לעיל, במסגרת כתב ההתחייבות הוגדרו המעסיקים בעלי היתר ההעסקה כ"נאמנים" על תנועת העובדים. הם נדרשו להתחייב להפקיע מעובדיהם את מסמך הזיהוי שלהם, ולשלוט מעובדיהם תנועה כלשהי שאינה מקום העבודה והלינה עצמם, מקומות אשר כפי שהובהר כבר, הינם לא אחת אותו מקום עצמו (סעיף 4 לכתב ההתחייבות).

אם נצרף לדברים אלה את שנאמר לעיל אודות כבילתם המוחלטת של העובדים הפלסטינים למעסיקיהם בהסדר ההעסקה השגרתי, את ההחלה של הסדר הלנה נחות ומקפח, את היעדר

⁶ הנתונים מתוך דוח מבקר המדינה דוח שנתי 2016 (2016), "בטיחותם של העובדים ובריאותם", עמ' 1057-1011

אפשרויות הבחירה בין אובדן מלא של הכנסה למשקי הבית לבין העסקה בתנאים מקפחים; ולא לה נצרף את התפקיד שהקצו משיבי המדינה למעסיקים כ"נאמנים", תפקיד של מעין רשות האוכלוסין וההגירה בזעיר אנפין – נגיע להסדר הכרוך דה פקטו בפגיעה קשה ויסודית בזכויות אדם, ותפקיד אשר בית המשפט העליון מצא עוד בשנת 2006, כי הוא משמש אבן דרך ליצירת "מעין עבדות בגרסה מודרנית" (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006) (להלן: עניין הכבילה)).

ביצירת מתכונת העסקה והלנה זו ביחס לעשרות אלפי עובדים פלסטינים, גם אם לתקופה זמנית, יצרו משיבי המדינה תשתית להעסקה פוגענית, שמאפייניה מקיימים, כפי שיפורט עוד להלן, יסודות עבירה מתחום הסחר בבני אדם או החזקה בתנאי עבדות, המבוטאת בהתייחסות לעובדים כאל כלי עבודה בלבד, התעלמות מצרכיהם הבסיסיים ובריאותם, והכל תוך הפעלת שליטה ממשית על חייהם או הגבלת חירותם.⁷

בה בעת שהוטלו מגבלות קשות על חירות העובדים, שליטה מלאה בתנועתם, ועיכוב מסמכי הזיהוי שלהם, לא ננקטו צעדים למתן שירותים רפואיים לעובדים הפלסטינים בתקופה אשר נדרשים הם לשהות בישראל כתנאי להעסקתם.

כל שניתנו למעסיקים הן הנחיות ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות מיום 24.3.2020 בעניין הלנת פועלים פלסטינים בישראל בתקופת נגיף הקורונה. במסגרת ההנחיות מותרת הלנה של 4 עובדים בחדר, ועד 10 עובדים במתחם. מותרת מקלחת משותפת ל-6 עובדים. האכילה היא בקבוצות של עד 10 עובדים, וכך גם הסעה. הסדרים אלה, למיטב ידיעת העותרות, לא עודכנו מאז ניתנו, ולא הובהר מכוחה של איזו סמכות הוחרגו העובדים הפלסטינים בהנחיות מצווי בריאות העם ומתקנות שעת חירום שהוחלו בעת הזו על כלל הציבור ועל המשק בשל מגפת הקורונה.

העתק הנחיות ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות מיום 24.3.2020 מצ"ב ומסומן ע/5

ככלל, העובדים הפלסטינים המועסקים בישראל אינם זכאים לקבל מימון לטיפול רפואי בישראל, למעט עבור תאונות עבודה, לאחר הכרה בפגיעה כתאונה כזו. זאת אף על פי שמדי חודש מנוכים משכרם כספים לביטוח לאומי ודמי בריאות. בנוסף, מדי חודש מנוכה משכרם סכום של 93 ₪ שנועד לקבלת שירותי בריאות ורווחה ברשות הפלסטינית (בול בריאות), זאת בהתאם לסעיף 9.1 VI לפרוטוקול בנוגע ליחסים הכלכליים בין ממשלת ישראל ואש"ף, להסכם עזה – יריחו מיום 29.4.1994.

14. קבוצת העובדים הפלסטינים הינה קבוצת העובדים היחידה שאינה מבוטחת, למעשה, בביטוח בריאות בישראל. עובדים שהם אזרחים ישראלים, מבוטחים באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי וקופות החולים. עובדים זרים מבוטחים בביטוח פרטי לפי סעיף 1ד לחוק עובדים זרים, המחייב את המעסיק, כחלק מתנאי ההעסקה, לבטח את העובד בפוליסת ביטוח בריאות המאפשרת לעובדים לקבל את השירותים הרפואיים במסגרות שונות בהתאם לתנאי הפוליסה. לחברות

⁷ ר' ע"פ 8027/13 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 27.05.18), אתר מתאמת המאבק לסחר בבני אדם.

הביטוח הפרטיות המציעות ביטוח למהגרי עבודה יש הסכם עם קופת חולים כללית, המספקת להן את השירותים הרפואיים.

גם בימים כתיקונם מפלים ההסדרים הביטוחיים הללו עובדים פלסטינים ופוגעים בהם פגיעה חמורה, בהשוואה לקבוצות עובדים אחרות בישראל. אך הימים הללו אינם כתיקונם, והאפליה בימים טרופים אלה זועקת. בהחלטת המשיב 5, שר הביטחון, המעברים והמחסומים בין שטח ישראל לשטחי הגדה המערבית סגורים. לכן, בהעדר ביטוח רפואי בישראל, עובד שיזדקק לטיפול רפואי יאלץ לבחור בין חזרה לביתו לצורך קבלת טיפול רפואי ואובדן פרנסתו לבין הימנעות מקבלת טיפול רפואי ושמירה על מקום עבודתו. אפשרות נוספת שעומדת, תיאורטית, לעובד פלסטיני בעת הזו היא להשתמש בשירותי רפואה פרטיים בישראל במקרה של מחלה. אך זו אינה אפשרות ריאלית, שכן מדובר לרוב באנשים שידם אינה משגת טיפול כה יקר.

היעדר הביטוח מוביל למצב אבסורדי – בזמן מגפה עולמית, עובד שיש חשש שחלה בישראל לא נבדק בישראל ולא מטופל בישראל, אלא מוחזר בכפיה או מרצון, לגדה המערבית, בה שירותי הרפואה טובים פחות והנגישות לבדיקות זעומה. הדבר גם יוצר תמריץ לפועלים ולקבלנים להסתיר ולא לדווח על תסמינים של מחלה.

על ההשלכות של העדר ביטוח בריאות לעובדים הפלסטינים עמדה ד"ר זואי גוטצייט (PhD) מרופאים לזכויות אדם בתצהירה המצורף. ד"ר גוטצייט מציינת בתצהירה, כי שהייתם של עשרות אלפי פועלים פלסטינים בעת הזו, כשמגפת הקורונה עדיין משתוללת, ללא ביטוח רפואי ועל כן ללא נגישות סדירה לשירותי בריאות בקהילה, מציבה אותם בסיכון לבריאותם ולשלומם, וזאת במספר אופנים: צרכים רפואיים סטנדרטיים אינם מקבלים מענה באופן שעלול לגרום להסתבכותם; נקטע הרצף הטיפולי בחולים במחלות כרוניות (כמו סוכרת, יתר לחץ דם, אסתמה, מחלות בדרכי הנשימה בשל נזקי עישון ועוד) עד כדי הפרה מסוכנת של איזון תרופתי; חולים במחלות רקע אינם זוכים למעקב; בהיעדר נגישות למערכת הרפואה יש קושי ממשי למנוע הידבקות בקורונה, לנטר את החולים, לבודדם ולקיים חקירות אפידמיולוגיות; עובדים רבים, שאינם זכאים לשירותים רפואיים בישראל, נמנעים מפנייה לקבלתם אפילו בחירום, מחשש שיועברו לשטחי הרשות הפלסטינית ויאבדו את מטה לחמם.

העתק תצהירה של ד"ר זואי גוטצייט מצורף ומסומן 6/ע

אם כן, ככל שנמשך המשבר, ואיתו הסגר שהוטל על הגדה המערבית, מנותקים העובדים הפלסטינים מביתם וממשפחותיהם, וכן מכלל השירותים שמעניקה הרשות הפלסטינית, בהם שירותי רפואה. המשיבים מקבלים כי מחובתם למצוא הסדר ביטוחי עבור העובדים, ולכן ביקשו במשרד המשפטים לתקן זאת בחקיקה קצרת מועד, אשר תחיל על עובדים תושבי הגדה המערבית את אותו הסדר ביטוחי שחל על עובדים זרים.

ביום 29.3.2020 בשעות הערב פורסם תזכיר חוק עובדים זרים (תיקון מספר ____) (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020. עיקרו של התזכיר הוא שחובת ביטוח רפואי לפי סעיף 11 לחוק עובדים זרים תחול גם על מעסיקי עובדים פלסטינים בעלי היתרי שהייה למטרת עבודה בישראל, המאפשרים לינה בישראל בעת תקופת מגפת הקורונה. בדברי ההסבר לתזכיר נרשם, כי

"מאחר שלא מתאפשרת חזרתו של העובד הפלסטיני לאזור, יש צורך לבטח אותו בביטוח רפואי בישראל למקרה שבתקופת שהותו בישראל יזדקק לשירותי בריאות שלא בקשר לתאונת עבודה". תזכיר החוק נפתח להערות הציבור בשעות הלילה ונסגר כבר למחרת בבוקר, ביום 30.3.2020 בשעה 11:00.

העתק תזכיר החוק מיום 29.3.2020 מצורף ומסומן 7/ע

חרף הדחיפות שליוותה את פרסום התזכיר, הרי כחודש ימים חלף מאז, והתזכיר לא הפך להצעת חוק ולא הונח על שולחן הכנסת. מחדל זה מוביל לכך שכבר שבועות שהעובדים הפלסטינים שוהים, עובדים ולנים בישראל ללא ביטוח בריאות. אפליית הפועלים הפלסטינים והותרתם ללא פתרון ביטוחי זועקת גם משום שעל פי הנחיות משרד הבריאות, כל אדם אחר שנמצא בישראל, גם אם אין לו מעמד, מקבל טיפול לקורונה ללא עלות וחייב וכן טיפול למחלות הרקע שלו (הדברים הובהרו ביום 24.3.2020 במסגרת דיוני השולחן העגול בעניין חסרי מעמד בעת המשבר הזו, המתנהלים במשרד ראש הממשלה, על ידי נציגות משרד המשפטים, הילה טנא גלעד, ונציגת משרד הבריאות, שלומית אבני).

הפניות למשיבים

15. ביום 23.3.2020 פנו העותרות לשר העבודה והרווחה, לשר הביטחון, לשר הבריאות ולמתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש). במכתב נוסף פנו גם לשרת הבינוי והשיכון. בפניותיהן עמדו העותרות על הצורך בפיקוח על תנאי העסקה והלינה ובצורך בביטוח רפואי.

העתקי פניות העותרות מיום 23.3.2020 מצורפים ומסומנים 8/ע

16. ביום 31.3.2020 השיבה קצינת פניות הציבור במתפ"ש, כי תפקידם מתמצה באמצעות המנהל האזרחי על הנפקת היתרי הכניסה לישראל, וכי "האחריות למתן רישיונות העסקה למעסיקים וכן על הפיקוח על תנאי העסקת העובדים הינה של הרשויות בישראל, כל אחת לפי תחומה."

העתק ממכתב התשובה של מתאם הפעולות בשטחים מיום 31.1.2020 מצורף ומסומן 9/ע

17. ביום 2.4.2020 שלחו העותרות תזכורת לשר העבודה והרווחה, לשר הביטחון ולשר הבריאות וביקשו לדעת מהו הצפי לקידום תזכיר החוק בעניין הביטוח הרפואי. עוד ביקשו העותרות להחיל באופן רטרואקטיבי ביטוח בריאות על פלסטינים העובדים בישראל בתקופת הקורונה.

העתק מהתזכורת מיום 2.4.2020 מצורף ומסומן 10/ע

18. ביום 12.4.2020 השיבה גבי סימה ביטון, מנהלת ענף ייעוץ משפטי במשרד הבריאות, לפניית העותרות. בתשובה כתבה, כי הופץ תזכיר חוק בעניין ביטוח הבריאות. בנוסף, צורפה הפנייה להנחיות של משרד הבריאות בעניין העובדים הפלסטינים בתקופת הקורונה הנוגעות בעיקר לשמירה על היגיינה.

תשובת מנהלת ענף ייעוץ משפטי במשרד הבריאות מיום 12.4.2020 מצורף ומסומן 11/ע

19. ביום 13.4.2020 פנתה העותרת 3 פעם נוספת למשרד הבריאות, למוסד לביטוח לאומי ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים, ודרשה כי עובדים פלסטינים שנדבקו או יש חשש שנדבקו יטופלו בישראל ולא יורחקו בכפייה. הפנייה לא נענתה.

העתק פניית העותרת 3 מיום 13.4.2020 מצורף ומסומן ע/12

ביום 26.4.2020 שבו ופנו העותרות אל המשיבים בבקשה דחופה נוספת ואחרונה בעניינים מושא העתירה.

העתק פניית העותרות מיום 26.4.2020 מצ"ב ומסומן ע/13

מכאן עתירה זו.

הטיעון המשפטי

מבוא

20. עניינה של עתירה זו בזכות לחיים, בזכות לבריאות, בזכות לחירות ובזכות לתנאי העסקה הולמים של העובדים הפלסטינים שעובדים בישראל בעת הזו. כדי לאפשר למשק הישראלי בכלל, ולענף הבניין בפרט, להמשיך ולתפקד גם בתקופת משבר הקורונה, החליטו המשיבים לכפות על העובדים הפלסטינים העובדים בשטחה שלא לשוב לביתם, אלא להישאר וללון בישראל. העובדים, המצויים במצב של היעדר ברירה בשל מצבם הכלכלי, נאלצו להיפרד ממשפחותיהם ולשהות בישראל. למול כפיית ההסדר הזה, תוך ניצול חולשתם ומצוקתם הכלכלית של העובדים, ניצבת חובתם של המשיבים להגן על זכויותיהם. להלכה, המשיבים אינם כופרים בכך, ואולם בפועל לא זו בלבד שהם אינם עומדים בחובותיהם, אלא במדיניות שהנהיגו הם אך מעמיקים את הפגיעות בעובדים, אותם הפכו לצמיתים של מעסיקיהם.

לעניין הסדרי ביטוח בריאות

הזכות לחיים היא זכות היסוד הבסיסית ביותר שעומדת לאדם. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעלה על נס את קדושת החיים (סעיף 1 ב), ומעגן את הזכות לחיים על היבטה השלילי והחיובי גם יחד – זכות שאין לפגוע בה (סעיף 2 לחוק היסוד), ויש להגן עליה (סעיף 4 לחוק היסוד). כדברי בית משפט זה: "הזכות לחיים ולכל דבר שהחיים תלויים בו – הזכות לנשום, הזכות לשתות, הזכות לאכול – היא אם כל הזכויות, היא האדם." (בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1, 25 (1994)).

הזכות לבריאות ולקבלת שירותים רפואיים זמינים וטובים הינה זכות בסיסית ויסודית הנגזרת מערך חיי האדם ושלמות גופו ומזכותו לכבוד. כדברי בית המשפט: "אדם שאין לו גישה לטיפול רפואי אלמנטרי הוא אדם שכבודו נפגע." (רע"א 4905/98 גמזו נ' ישעיהו, פ"ד נה(3) 360, 375 (2001)). וכדברי פרופ' גרוס: "הבריאות חיונית כדי לאפשר לאדם לתפקד בעולם, להיות חופשי מכאב וסבל, להגשים את עצמו ואף לחיות. טול מבן אדם את חופש הביטוי, את חופש הדת, אולי אפילו את החינוך – ועדיין תוכל להחזיר לו אותם. תיקון באיחור לא יפחית את עוצמת הפגיעה,

אך עשוי להקטין את הנזק שנגרם. לעומת זאת, הפגיעה בבריאות הינה תכופות בלתי הפיכה, וכל מכשול בפני מימוש הזכות פוגע בגופו של האדם ואף עלול להוביל לסוף חייו. " (אייל גרוס "בריאות בישראל בין זכות למצרך" **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**, 438 (יורם רבין ויובל שני עורכים (2004)).

כאמור, בימים כתיקונם, רובם המכריע של העובדים הפלסטינים שעובדים בישראל שבים ללון בביתם בגדה המערבית ומבוטחים בביטוח בריאות ברשות הפלסטינית. ישראל מנכה משכר העובדים את דמי ביטוח הבריאות (בול בריאות) ומעבירה אותם עבור ביטוח רפואי לעובד ולמשפחתו. אמנם ההסדר הזה אינו חף מבעיות, וגם הוא מהווה אפליה אסורה מול עובדים אחרים בישראל, ואולם בעיותיו אינן מעניינה של עתירה זו. נכון לעת הזו, העובדים הפלסטינים עסקינן שוהים בישראל כדין, בהזמנת המשיבים ומשום צרכי המשק. על פי התנאים שקבעו המשיבים, הם אנוסים לשהות בישראל, ואינם יכולים לשוב לגדה המערבית. יציאתם את ישראל וחזרתם לגדה מכל טעם שהוא – לרבות בדיקה או טיפול רפואי – תוביל באחת לגדיעת מטה לחמם. בנסיבות אלה, על המשיבים להגן על זכויותיהם של עובדים אלה לחיים ולבריאות.

המשיבים מכירים בחובותיהם אלה, ויעידו תזכיר החוק מיום 29.3.2020 ותשובתם לפניית העותרות מיום 12.4.200. ואולם התזכיר לא קודם, והמכתב לא נותר אלא בגדר הבטחה, וביטוח בריאות – אין.

מטעמים של הפרדת רשויות אין בית משפט זה מורה למשיבים ולכנסת לקדם חקיקה ראשית, וממילא אינו מתבקש כך על ידי העותרות. ואולם, על ביצוע סמכויותיהם המינהליות של המשיבים על פי דין, בשקידה ראויה ולשם מילוי חובותיהם להבטחת זכויות האדם, מצווה בית המשפט הנכבד להגן. כיוון שהמשיבים כשלו ביצירת הסדר חוקי חדש, עליהם לדאוג להסדיר את ביטוח הבריאות באחת משתי הדרכים המינהליות הבאות:

דרך אחת היא על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. אמנם, קבלת שירותי בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי מותנה בתושבות וברישום בקופות החולים (ר' סעיפים 3 ו-3א לחוק). ואולם, "שר הבריאות רשאי לקבוע הסדרים מיוחדים ... בדבר רישום בקופות החולים ודרך מתן שירותי הבריאות... למי שנמצא בישראל ואינו מבוטח לפי חוק זה בהיקף ובתנאים שיקבע." (סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק). דוגמה לשימוש בסמכות זו הוא הסדר ביטוח בריאות מיוחד לבני משפחה פלסטינים של אזרחים ותושבים, השוהים בישראל בהיתר, שנקבע בעקבות עתירתן של העותרות 2 ו-3 (ר' תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003), תשע"ו-2016; ר' עוד בג"ץ 2649/09 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הבריאות** (4.11.2015)).

דרך שנייה היא מכוח סעיף 1ד לחוק עובדים זרים. לפי סעיף זה, נקבעו הסדרי ביטוח בריאות עבור עובדים שאינם תושבי ישראל בצו עובדים זרים. על פי חוק עובדים זרים וצו עובדים זרים, על מעסיקיהם של העובדים להסדיר את ביטוח הבריאות שלהם (ר' סעיף 1א(2) לחוק עובדים זרים), וקבלת היתר העסקה מותנית בקיום חובות המעסיק והוראות החוק, ובתוך כך הסדרת ביטוח הבריאות (סעיף 1ד(1) לחוק עובדים זרים). הוראות אלה מעידות על הכרת המחוקק בחובה

שלא להתיר עובד בישראל ללא ביטוח בריאות. ברגיל, הסדרי ביטוח הבריאות הללו חלים על כלל העובדים, זולת על העובדים הפלסטינים.

אם כן, באפשרות המשיבים להחיל את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ולקבוע הסדר מיוחד לעניין ביטוח הבריאות, ולחלופין לתקן את צו עובדים זרים ולהחילו גם על העובדים הפלסטינים. הימנעות מעשיית שימוש באחת מן הסמכויות, והותרת עשרות אלפי עובדים בישראל ללא ביטוח בריאות – בכלל, ובמיוחד בתקופה זו – יורדת לשורש החוקיות. עוצמתן של הזכויות שעל הפרק והעדר חלופה שתבטיח את בריאותם של העובדים בישראל מלמדת מעצמה כי לא רשות נתונה למשיבים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי ובחוק עובדים זרים, אלא חובה לעשות כן.

לעניין החובה להבטיח מגורים הולמים

סעיף 1ה לחוק עובדים זרים מחייב את מעסיקיהם של עובדים הלנים בישראל להעמיד להם, על חשבון המעסיקים, "מגורים הולמים". ס"ק (ד) מוסיף וקובע, כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) רשאי לקבוע, בהיוועצות עם שר הבריאות, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון אמות מידה מחייבות למגורים הולמים, לרבות בדבר תנאי בטיחות ותברואה. בהתאם לכך הותקנו תקנות המגורים, ובהן הסטנדרטים המינימליים למגורים הולמים. התקנות קובעות שטח מקום לינה מינימלי של 4 מ"ר לכל עובד; תנאים מחייבים בחדרי המגורים, לרבות מספר העובדים המרבי בחדר, מיטה נפרדת לכל עובד, כלי מיטה שיש לספק, ארון, אוורור והסקה; תנאים מחייבים למטבח, לחדר אוכל, לחדר שירותים ולמקלחות; סידורי כביסה, מים, ביוב, מניעת מפגעים, חשמל ותאורה, ועוד.

פרק ד'1 לחוק עובדים זרים מוקדש להעסקת עובדים פלסטינים. בתוך כך, סעיף 1יט(ב) לאותו פרק בחוק עובדים זרים קובע, כי הממונה (כיום ראש רשות האוכלוסין וההגירה) רשאי להתנות תנאים להעסקתם של עובדים על ידי מעסיק, ובהם "הסדר תקין של עבודתם של העובדים בישראל", וכן "מילוי חובות המוטלות על המעסיק".

והנה, בהתחייבות עליה החתימו המשיבים את מעסיקי העובדים הפלסטינים דרשו מהם סטנדרטים נמוכים מאלה שנקבעו בתקנות. כל שהוטל על המעסיקים הוא "להסדיר מקום לינה הולם לעובד... בהתאם לסטנדרטים המפורטים...: א. אמצעי לינה (מיטה וכו' במבנה מגורים); ב. שירותים בתנאי סניטציה; ג. עזרה ראשונה; ד. פינה לצרכים אישיים כגון אכילה ושתייה". הא ותו לא. מגורים במחסן, או באתר בנייה, או בחדר צמוד ללול או לרפת, ובלבד שיש "מיטה וכו'", שירותים, עזרה ראשונה ופינה לאכול – די בהם. לא בכדי סמוך לאחר החלת ההסדר נמצאו עובדים מתגוררים בתנאים לא תנאים.

בכך מפרים המשיבים את חובותיהם על פי חוק עובדים זרים בדבר מגורים הולמים, ואת התקנות שהתקינו הם עצמם לקביעת סטנדרטים מינימליים למגורים הולמים.

לעניין החובה לפקח על תנאי העבודה וההלנה של העובדים ועל הסדרי הבריאות באתרי העבודה והמגורים

חובת הפיקוח על קיומו של החוק, והחובה לאכוף את החוק, הן יסוד מוסד של שלטון החוק. כדברי השופט חשין: "חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהילכתו, יפה היה לו שלא נחקק." (בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פ"ד נב(2) 1, 10-11 (1998)). אכיפת החוק היא אחד התפקידים העיקריים של השלטון, והרשויות המוסמכות אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה. "ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב, אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא; היא רק גורמת לדמורליזציה ביחסי השלטון והאזרח, וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה." (בג"ץ 295/65 אופנהימר נ' שר הפנים והבריאות, פ"ד כ(1) 309, 328 (1966); ור' גם בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד(1) 112, 125 (2000)). נעמוד להלן על מספר חובות הפיקוח הרלוונטיות לענייננו.

21. חוק עובדים זרים אינו מסתפק בקביעת חובות החלות על המעסיקים, ואף לא בהתניית ההיתרים להעסקה בתנאים. הוא קובע בסעיפים 5 ו-6 לו חובת פיקוח על ביצוע החובות הקבועות בחוק, ומקנה לצורך כך סמכויות לפקחים. סעיף 2(ב)(4) מתיר הטלת קנסות בגין שיכון עובדים בתנאים שאינם הולמים.

22. זאת ועוד, חוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954 הקים את מינהל הבטיחות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הורה למנות פקחים והסמיכם לתת צווים, וכל זאת, בין היתר, על מנת לפקח על הבטיחות בעבודה, על הגיהות המקצועית ועל הרווחה במקומות שבהם עובדים בני אדם (סעיף 1(2) לחוק).

23. לכל אלו נוספו בעת הזאת צווים מכוח פקודת בריאות העם, 1940, תקנות שעת חירום והוראות שעה חקוקות, העוסקים בבריאות הציבור בכלל, בהגנה על בריאותם של עובדים בפרט, ובהסדרים שונים בשל משבר הקורונה. הקורונה היא מחלה מדבקת מאוד, ומאז פרצה לפני חודשים ספורים דווחו ברחבי העולם כ-3 מיליון בני אדם שנדבקו בה, מהם למעלה מ-207 אלף בני אדם שהמחלה גבתה את חייהם. הוראות הדין העוסקות בה בישראל הולכות ונערמות, נוספות ומשתנות בקצב מסחרר חדשות לבקרים. הוראות וכללים מתווספים ונגרעים, מטילים הסגר, וסגר ובידוד, משביתים מוסדות, מפעלים וענפי תעסוקה ומתירים באחרים פעילות במגבלות חריפות. לא נתיימר אפילו לנסות ולמנות את ההוראות השונות והרבות העוסקות בשמירת מרחק מן הזולת, איסורים על התקהלות, הקפדה על היגיינה, חובת חבישת מסכות, הגבלות על נסיעה משותפת, בידוד מי שנחשף לנשאים ולחולים, ועוד ועוד. הסדרים אלה קבעו בצידם גם אכיפה וסנקציות.

24. סמכויות פיקוח והגנה על העובדים יש, אם כן, למכביר, ועל המשיבים החובה להפעילן. ואולם כך להלכה, ולא למעשה. המשיבים אינם פועלים לפקח ולהגן על זכויות העובדים הפלסטינים; לא פיקוח על חובת המגורים ההולמים, לא פיקוח על בטיחות בעבודה, ואף בענייני הבריאות לא ניתנו יותר מהנחיות כלליות לפני למעלה מחודש ימים. כפי שאפשר להיווכח מן ההנחיות שמשרד הבריאות ראה לעצמו לתת ביום 24.3.2020 בנוגע להלנת עובדים פלסטינים (4 בחדר, 10 במתחם, 6 במקלחת משותפת, אכילה ונסיעה בקבוצות של 10), שהן נחותות מן הסטנדרטים שחלים על

עובדים ישראלים, ואינן מתיישבות עם הצווים ותקנות שעת חירום שחלים על עובדים ישראלים. מדוע כך ובאיזו סמכות? למשרד הבריאות פתרונים.

25. ללא פיקוח מופקדים העובדים לתנאים מחפירים, לסכנות בעבודה, לסכנת הידבקות בנגיף הקורונה ולהדבקתם של אחרים. כאמור בראשית העתירה, ענף הבניין הוא הענף העיקרי בו מועסקים עובדים פלסטינים, והוא גם ענף התעסוקה הקטלני ביותר, בו למרבה הצער נפצעים ונהרגים עובדים מדי חודש בחודשו (ר' בג"ץ 5215/17 קו לעובד נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (7.4.2019)). דווקא בעת הזו, תקופה של אי ודאות בקשר להמשך הפעילות במשק, וכשמופעל לחץ מצד קבלנים לעמוד בלוחות הזמנים ולסיים את העבודה במהירות, גובר החשש לבטיחות העובדים בענף הבנייה, ומשום כך אף החשש שמעסיקים אינם מקפידים על קיום הוראות חקיקת הבטיחות בעבודה ועל הנחיות משרד הבריאות באשר לבריאותם של העובדים.

26. העדר הפיקוח על תנאי הלינה, העבודה והבריאות של העובדים הפלסטינים חותר, אם כן, אף הוא תחת חובות המשיבים. על המשיבים לפקח על עבודתם של העובדים הפלסטינים ועל תנאי הבטיחות בה; לפקח על תנאי מחייתם ולהבטיח כי אלה יעמדו בהוראות הדין; ולהבטיח כי הכללים החלים על כל עובד ישראלי בענפים שבהם הם מועסקים בתקופת הקורונה יוחלו גם עליהם – ללא שוני וללא הפליה.

לעניין עיכוב תעודות הזהות של העובדים

סימן ז' לפרק י' לחוק העונשין עוסק בעבירות פגיעה בחירות. סימן זה, כולל, בין היתר, את האיסור על החזקה בתנאי עבדות (סעיף 375א לחוק העונשין); האיסור על עבודת כפייה (סעיף 376); האיסור על כליאת שוא (סעיף 377); והאיסור על סחר בבני אדם (סעיף 377א). בין הוראות אלה כלל המחוקק בסעיף 376א את האיסור על נטילת מסמכי זיהוי ("עיכוב דרכון"). כך מורה סעיף 376א: "המעכב תחת ידו, שלא כדין, דרכון, תעודת מסע, או תעודת זהות של אדם אחר, דינו – מאסר שלוש שנים; העושה כן לשם מטרה מהמטרות המנויות בסעיף 377א(א) או המעמידו בכך באחת מהסכנות המנויות באותו סעיף – דינו מאסר חמש שנים."

הרקע לאיסור זה ומיקומו הגיאומטרי בחוק העונשין הם הקשר ההדוק שבין נטילת מסמך מזהה מאדם, במיוחד ממי שאינו אזרח או תושב, לבין עבירות עבדות, כפייה, כליאה וסחר – החמורות שבעבירות הנוגעות לחירות, ואלה שנוגעות באופן ישיר לעולם העבודה.

דווקא משום כך, מקוממת כל כך הקלות שבה ראו לעצמם המשיבים להורות את המעסיקים ליטול מן העובדים, ללא כל סמכות שבחוק ובניגוד לדין הפלילי, את תעודות הזהות שלהם ולהחזיקן אצלם, והכל למטרה שאותה ביקש חוק העונשין לאסור – על מנת שהעובדים יהפכו תלויים במעסיקיהם ואלה יוכלו לגזול מהם את חירותם.

תנאי נורא ולא חוקי זה שהציבו המשיבים משלים את התמונה המחרידה הנגלית לנגד עינינו: עובדים מהחלשים במשק, בענפים הקשים והמסוכנים שבו, תלויים לחלוטין ברשויות הישראליות ובמעסיקיהם בתקופה של משבר עולמי ואבטלה קשה, תלויים מבתיים וממשפחותיהם, ללא ביטוח בריאות בעיצומה של מגפה, ללא מגורים הולמים, ללא פיקוח על בריאותם, בטיחותם

ותנאי מחייתם, וכשמעסיקיהם מחזיקים בתעודותיהם ואחראים לפקח על תנועתם, משל היו צמיתים הכבולים להם.

"אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת", מורה סעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עיקרון חוקתי זה חל על "כל אדם באשר הוא אדם" (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122, בפסקה 36 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). לא למותר להזכיר את דבריו של המשנה לנשיא (בדימ') חשין בחתימת פסק הדין בעניין הכבילה – כבילתם של מהגרי עבודה למעסיקיהם, שנפסלה על ידי בית משפט נכבד זה – שכמו נכתבו גם לענייננו:

"עיון בהסדר הכבילה שיצרה המדינה... מעלה תמיהה מהולה ברוגז, כיצד זה שבעלי-סמכות בארצנו כך רואים לנהוג בנשים ובגברים שכל רצונם אינו אלא להביא פת-לחם למשפחתם. לא נכחד כי נגד עיניהם של בעלי הסמכות ניצבו שיקולי-נגד כיבדי-מישקל - שיקולים של סדר טוב ושל הצורך למנוע ניצול לרעה של ההיתר לשהות בארץ - ואולם 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. כסף ניתן לחלוקה. כבוד אינו ניתן לחלוקה בגרעינו. כך הוא בכבודם וכך הוא בחירותם של העובדים.

אכן, אין להימנע ממסקנה - מסקנה כואבת ומבישה - כי העובד הזר הפך צמית של מעסיקו; כי הסדר הכבילה על כל שלוחותיו סגר על העובד הזר סביב-סביב; כי הסדר הכבילה יצר מעין-עבדות בגירסה מודרנית. בהסדר הכבילה שהיא עצמה קבעה והשליטה, רצעה המדינה את אוזנם של העובדים הזרים למזוזת ביתם של מעסיקיהם, וכבלה את ידיהם ואת רגליהם באזיקים ובנחושתיים למעסיק ש"ייבא" אותם ארצה. לא פחות מכך. העובד הזר הפך מהיותו נושא למשפט - בן-אדם שהמשפט מעניק לו זכויות ומטיל עליו חובות - להיותו מושא במשפט, כמו היה מיטלטל בין מיטלטלין. ההסדר פגע באוטונומיה של העובדים כבני אדם, והלכה למעשה שלל מהם את חירותם. על-פי הסדר הכבילה היו העובדים הזרים למכונות-עבודה... והפכו להיותם כעבדים של ימי-קדם, כאותם בני-אנוש שבנו את הפירמידות או שחתרו במשוטים להסיע ספינות של האימפריה הרומית אל המלחמה.

מה היה לנו שכך נוהגים אנו בעובדים הזרים, באותם בני-אנוש המרחיקים מביתם ונפרדים מיקיריהם כדי לְחַיֹּת את נפשותיהם ואת נפשות משפחותיהם. כלימה תכסה את פנינו בראותנו כל אלה, וכיצד נחריש. " (עניין הכבילה, בפסקה 4).

מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להופכו מוחלט.

28 באפריל 2020

רוני פלי, עו"ד

עביר ג'ובראן דכוור, עו"ד

מיכל תגיר, עו"ד

ב"כ העותרות