

תאריך חתימת המסמך: 26.4.2026

העותרות:
1. קו לעובד, ע.ר. 580175545
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע.ר. 580011567
ע"י עו"ד מיכל תג'ר (מ.ר. 36320) ועודד פלר (מ.ר. 36085) מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
וכן ע"י עו"ד אלעד כהנא (מ.ר. 49009) ואח' מקו לעובד
וכן ע"י עו"ד נועה דיאמונד (מ.ר. 54665) ואח' מהקליניקה לפרטיות באוניברסיטת ת"א
שכתובתם להמצאת כתבי בי-דין היא:
האגודה לזכויות האזרח בישראל

-נגד-

המשיבה:
רשות האוכלוסין וההגירה
ע"י פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)
רח' מח"ל 7, ירושלים
טל': 5419555-02; פקס: 5419581-02

עתירה מינהלית

מוגשת בזאת עתירה מינהלית, בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבה לחדול ממדיניותה בדבר ביטול רשיונות ישיבה של מהגרות ומהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים") בשל קשרי זוגיות עם מהגרים אחרים ו/או הורות עמם, ו/או אי הארכתם, ובתוך כך:

- א. לקבוע כי זוגיות או הורות לא יהוו כשלעצמם טעם לשלילת רישיון ישיבה ממהגר עבודה או לאי-חידושו;
- ב. לתקן את סעיף ד.3 לנוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד (נוהל מס' 5.3.0002, מעודכן ליום 30.1.2017), כך שיושמטו ממנו התיבות "או המשך העסקתם" וכן "האיסור הוא על העסקה ו/או שהייה כאמור במקביל של שני בני משפחה או יותר";
- ג. לבטל את סעיף ד.3 לנוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל (נוהל מס' 5.3.0023, מעודכן ליום 5.9.2018).

העתק נוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד מצורף ומסומן ע/1.

העתק נוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל מצורף ומסומן ע/2.

האגרה – 2,273 ₪ על פי פרט 20 לתוספת לתקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

הליך נוסף – לא קיים הליך נוסף בבית משפט או בבית דין בקשר למסכת עובדתית דומה.

סמכות בית המשפט הנכבד לדון בעתירה – עתירה זו מוגשת לבית המשפט הנכבד בהתאם לפרט 12(1) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000. מדובר בעתירה ציבורית ועל כן זו מוגשת לבית המשפט הנכבד – נפסק שבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, דן אך ורק בהליכים בענייניו של אדם התוקף החלטה פרטנית הנוגעת אליו (סעיף 13כד(א) לחוק הכניסה לישראל) ועתירה ציבורית יש להגיש

לבית המשפט הנכבד בגין סוגיות עקרוניות, ולדון בהן נגד התנהלות הרשות במילוי תפקידה (בג"ץ 7501/17 המוקד לפליטים ולמהגרים נ' שר הפנים (פס"ד מיום 9.5.2018)).

לבית המשפט הנכבד סמכות מקומית לדון בעתירה בהינתן שעניינה החלטות המצויות בסמכות מטה רשות האוכלוסין וההגירה שמקום מושבה בירושלים.

א. מבוא

1. עתירה זו מוגשת בעניין מדיניות המשיבה לאסור על מהגרי עבודה ברישיון ("עובדים זרים"), שהעתיקו את חייהם לישראל כדי למלא את צרכי אזרחיה והמשק המקומי ולבצע בה עבודות בלתי נחשקות בעליל, מלקשור קשרים אינטימיים למשך כל תקופת שהותם בה.
2. מדובר בנשים וגברים עניים ממדינות הדרום הגלובלי, שהוזמנו לעבוד בישראל ועקרו לשם כך מבתיהם למדינה זרה, לאחר ששילמו הון עתק כדי לעשות זאת. הם מועסקים בעבודות קשות ושוחקות, בהיבט הפיסי והמנטלי כאחד, בשכר נמוך ולאורך רוב שעות היום. שהייתם בישראל נעשית מכוח רשיונות ישיבה שניתנים להארכה לתקופה של עד חמש שנים, אך בפועל וביחס לחלק ניכר מהם, אף לתקופות של עשור ולמעלה מכך.
3. מעובדים ועובדות אלה נשללים דה-פקטו היבטים שונים שהם חלק מהקיום האנושי. תחת מכלול חייהם בישראל ניצב עקרון מארגן אחד – עבודה, סביב השעון, בחסות המעסיק, ותפיסתם ככלי לשרתו ותו לא. זכויותיהם הבריאותיות מופחתות ותלויות ביכולתם לעבוד; זכויותיהם הסוציאליות לעולם יישארו רק אותן זכויות מצומצמות הקשורות ישירות לעבודה; בהדרגה הם הופשטו מכוח נהלים או פסיקה משורה של הגנות קוגנטיות מתחום דיני העבודה. מגוריהם אינם בשליטתם – הם מחויבים להתגורר בחסות מעסיקיהם. זמנם הפנוי אינו בשליטתם, בוודאי לא בענף העיקרי בו מועסקים רוב מי שמשופעים מהנהלים מושא עתירה זו (ענף הסיעוד הביתי). חופש העיסוק שלהם מצומצם מאוד ולעתים מאוין (לדיון נרחב באופן בו כפוף משטר העבודה וההגירה כאחד של מהגרי עבודה לעקרון מארגן השולל אנושיותם בשורה של היבטים, ר' ח' בן ישראל, "אתגר ההגירה של משפט העבודה", **משפט חברה ותרבות** ו', 2023, עמ' 177-237; להלן: "**בן ישראל, אתגר ההגירה**").
4. כפי שעולה מהנהלים הנדונים בעתירה זו, המשיבה מכתובה כי עובדות ועובדים אלו יופשטו אף מהצורך המנטלי הטבעי והאישי ביותר בקיום האנושי – הצורך בקשר רגשי זוגי. למשך תקופת שהייתם בישראל, מצפה המשיבה שעובדים אלו יתנזרו מאינטימיות. להשקפת המשיבה, יצירת קשרי זוגיות עם מהגר עבודה אחר שנמצא בישראל, משמעה האוטומטי הוא ניסיון להשתקע בישראל; ועל כן הדבר מצדיק לעמדתה את ניתוק יחסי העבודה בין העובד לבין מעסיקו ואת גירוש העובד תוך פגיעה בו ובמעסיקו.
5. למעשה, בעיני המשיבה קשירת קשר זוגי הינה מעשה כה חמור, עד שלאחר שנים שבהן היא הקפידה את מדיניותה (הקפאה שמקורה ככל הנראה בשורת עררים שהוגשו בנושא לבית הדין לעררים עקב מקרים בהם המשיבה בלשה אחרי עובדים, דרשה ממעסיקיהם להלשין עליהם ועוד), היא החליטה בשנת 2024 – בעיצומה של מלחמה ובתקופה של מחסור חמור בכוח אדם – לחזור וליישם מדיניות פוגענית זו.
6. ואכן, במשך השנים הוגשו בנושא עררים פרטניים לבתי הדין לעררים. כפי שנראה, עררים אלו הובילו בחלק ניכר מהמקרים לנסיגת המשיבה מהחלטותיה הפרטניות (תוך פגיעה בפרטיות העוררות שם שנדרשו למסור מידע אישי אודות מהות יחסיהן האישיים), מה שייתר הכרעה בשאלת חוקיות מדיניות המשיבה. אלא שלא מדובר בעניין פרטני. מדובר במדיניות רחבת היקף שחלה באופן גורף על אלפי בני אדם. את חלקם מדיניות זו גוזרת לחיים של הסתרה ושקר, את חלקם לחיים של בדידות ורידוד להיותם

זוג ידיים עובדות ותו לא. את אלו מהם ש"מפרים" את המדיניות ו"נתפסים" בזוגיות, היא גוזרת לגירוש ופיטורים כפויים. מעבר למהות הפוגענית כשלעצמה של המדיניות, גם יישומה של המדיניות והוצאתה אל הפועל כרוכים בהכרח בפגיעה חמורה בפרטיות העובדות, גם של מי שמקיימות קשרים וגם של מי שלא – שכן לא ניתן לדעת מי מקיימת קשרים זוגיים ומה טיבם של קשרים אלה, בלא חדירה לצנעת הפרט. במכלול נסיבות אלו, וכפי שנרחיב בהמשך, עתירה זו מוגשת כעתירה ציבורית.

7. חשוב לומר, שעל אף שסוגיה זו לא הגיעה לכדי הכרעה בבתי הדין לעררים, הרי שסוגיה דומה לה נדונה והוכרעה כעתירה ציבורית שהוגשה בידי אותן עותרות לבית המשפט העליון כבר לפני כעשור, בבג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים**, ניתן ביום 13.4.2011 (להלן: **בג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון**). באותה פרשה, פסל בית המשפט העליון את מדיניות המשיבה לגרש עובדות שילדו בישראל מתוך אותו "חשש השתקעות". בית המשפט העליון פסק שם כי מדובר בפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכות לחיי משפחה, והורה על ביטול הוראת הנוהל שאסר זאת בזמנו. העותרות יטענו, בין היתר, כי הדברים שנפסקו שם יפים לענייננו מכוח קל וחומר, עת המשיבה אוסרת אפילו זוגיות בת חודש בין שני מהגרים.

8. נציין, שעל אף שהמדיניות חלה על גברים ונשים כאחד, נפגעות העיקריות הן נשים. הדבר נובע לא רק מנהלי המשיבה שבהם עוגנה המדיניות האמורה ושחלים בעיקר על ענף הסיעוד הביתי (כ-83% ממהגרי העבודה בסיעוד הן נשים, בדומה לתחומים טיפוליים אחרים במשק); אלא גם מהאופנים שבהם לומדת המשיבה על קיומה של זוגיות (למשל הריון או לידה), כמו גם הנורמות החברתיות שלוחצות על בת הזוג להקריב את עבודתה כדי לאפשר לבן זוגה להמשיך ולהתפרנס.

9. העתירה מוגשת לאחר שפניות העותרות למשיבה בנושא לא נענו. כמפורט להלן, מדיניות המשיבה ונהליה מביאים לפגיעה קשה בזכויות הפרט, בראשון הזכות לחיי משפחה ובזכות לפרטיות, של מי שגם כך נמנים – ובעיקר נמנות – על אוכלוסיה מוחלשת. זאת באופן לא מידתי, ובצורה שפוגעת לא רק בעובדות אלא גם במעסיקהן, המטופלים הסיעודיים, שנמנים אף הם על קבוצה מוחלשת.

ב. הצדדים לעתירה וההכרח לברר את העתירה כעתירה ציבורית

10. **העותרת 1** היא ארגון זכויות אדם הפועל מזה 30 שנים להגנה על זכויותיהם של העובדים המוחלשים במשק, בהם מהגרי עבודה ברישיון, לרבות בתחום הסיעוד. **העותרת 2** היא ארגון זכויות האדם הגדול בישראל.

11. עתירה זו מוגשת בידי העותרות ללא נפגעות ישירות מהנהלים מושא העתירה ובנסיבות המתוארות להלן, ובית המשפט הנכבד יתבקש לדון בה כעתירה ציבורית. בתי המשפט הכירו בעבר בעותרות כעותרות ציבוריות במספר עתירות שנגעו לנהלי גיוס והעסקה של מהגרי עבודה ברישיון, בהן **בג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון** שהאמור בו יפה לענייננו; ור' גם בבג"ץ 4542/02 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל**, ניתן ביום 30.3.2006 ובבג"ץ 2405/06 **קו לעובד נ' משרד התמ"ת**, ניתן ביום 17.12.2018.

12. העתירה מוגשת נגד הוראות נהלים, האוסרות על מהגרות עבודה בישראל לרקום קשרי זוגיות בישראל. במובן זה, העתירה נוגעת לציבור גדול שנפגע מההוראות. חלק ממי שהוראות אלו חלות עליהן נמנעות מלכתחילה מיצירת קשרי זוגיות בשל הוראות אלו; חלקן מקיימות קשרי זוגיות בניגוד להוראות אלו אך נאלצות להסתירם ומטבע הדברים חוששות מלעתור בנושא ולחשוף את עצמן ואת בני זוגן; מיעוטן "נתפסות" בידי המשיבה בדרכים לא-דרכים, אולם יכולתן לשאת בעלויות ובמשאבים לניהול הליך משפטי פרטני בסוגייה עקרונית, מוגבלת (כפי שהוכח לאורך עשור). אחרות אמורות להסכין עם פגיעה בפרטיותן, כחלק מהבירורים הכרוכים בהוצאתה לפועל של המדיניות הפסולה. בנסיבות אלו קיים קושי

לקיים דיון אודות מדיניות המשיבה בכללותה, על שלל פגיעותיה והיבטיה, במסגרת עניינה הפרטני של עובדת.

13. כאמור, לבתי המשפט ולבית הדין לעררים בירושלים הוגשו לא אחת עררים פרטניים בעניינן של עובדות שקיימו מערכות יחסים עם מהגרים, ושמערכת היחסים שלהם נחשפה ועקב כך נדרשו לעזוב את ישראל (ר' למשל: ערר 2320/15; ערר 3146/17; ערר 3147/17; ערר 4674/17; ערר 3296/18; ערר 4729/18 – אלה חלק מהעררים שהוגשו בייצוג ב"כ מהעותרות). חלק מעררים אלו נמחקו נוכח שינוי נסיבות (למשל פרידת בני הזוג לאחר הגשת הערר והפכיתו לתיאורטי); אחרים הסתיימו בנסיגת המשיבה מהחלטתה הפרטנית, באופן שאמנם הועיל לעובדות שם אך מנע דיון עקרוני בהוראות הנהלים. יוער עוד, כי לא אחת מבוקש סעד עקרוני מבית הדין לעררים בהקשר זה, אולם זה נדחה ללא דיון (ר' למשל תגובת העוררים בערר 4674/17, והחלטת בית הדין לעררים אודותיה בלא סעד הנוגע למדיניות ולפסלותה).

התגובה מטעם העוררים להודעת המשיב בערר 4674/17 מצורפת ותסומן ע/3.

ההחלטה בערר 4674/17 מצורפת ותסומן ע/4.

14. נוסף גם את המובן מאליו: הגשת הליכים משפטיים פרטניים בעניינם של מהגרי עבודה אינה עניין של מה בכך. אלו מהם ש"נתפסו" בזוגיות ושהוחלט לשלול את אשרתם, נדרשים לצאת את ישראל תוך לכל היותר 14 יום; בתקופה קצרה זו עליהם להשיג ייצוג משפטי ולגייס את הממון הנדרש לשם הגשת הערר וניהולו (ייצוג משפטי, אגרה, הפקדת ערבויות כתנאי לסעד זמני שיתיר להם להישאר בישראל ולעבוד בה). מדובר במשימות כמעט בלתי אפשריות ללא עזרתו של מעסיק, מטופל סיעודי ומשפחתו שלא אחת אף הם נעדרי ממון וכוחות לניהול מאבק משפטי; ושמיילא פעמים רבות מפטרים את עובדיהם מרגע שאשרתם של אלו "מוקפאת" תחת הליך הבחינה והחקירה שמקיימת המשיבה בנושא. נציין שגם אם הצליחו מהגרי עבודה לערור על ההחלטה לבטל את אשרתם, ככל שלא יינתן בעניינם סעד זמני בדבר הארכת אשרתם, הם ממילא יפוטרו על ידי מעסיקהם ולא יוכלו לקיים עצמם למשך ההליכים. הדברים נכונים כפליים בכל הנוגע לערכאת הערעור, היא בית המשפט הנכבד.

15. כאמור, מסיבות דומות הכיר בית המשפט העליון בעותרות כעותרות ציבוריות בעתירה דומה, היא בג"ץ **נוהל עובדת זרה בהריון**, ודן בה כבעתירה ציבורית. כך נפסקו הדברים שם ביחס לניהול העתירה כעתירה ציבורית:

"עשויים להיות מצבים שבהם הגם שהעתירה אינה משקפת סכסוך פרטני, עדיין הדיון בה, חרף כלליותה, נוגע במערכת נתונים ספציפית אשר עשויה להיות רלבנטית ולהשפיע באופן ישיר על מספר רב של עותרים פוטנציאליים, גם אם אינם שותפים לעתירה. הדיון בעתירה בנסיבות אלה אינו אקדמי-תיאורטי, אלא בעל השלכה מיידית על מספר בלתי-ידוע של בני אדם שהענין נוגע אליהם... במצב דברים כזה עשוי בית המשפט לדון ולהכריע בעתירה גם אם לא צורף אליה עותר ספציפי המציג מערכת נסיבות מסוימת הרלבנטית אליו.

בענייננו, אכן לא צורפה לעתירה פנייה קונקרטית של עובדת זרה בהריון או של עובדת זרה שילדה ילד, הטוענות לפגיעה בהן עקב הנוהל. העתירה נסבה כולה על עיקרי הנוהל והעמדתו למבחן. עם זאת, בנסיבות הענין יש מקום לדון בעתירה חרף העדר התייחסותה לעותרת ספציפית ולמערכת עובדות פרטנית, וזאת מהטעמים הבאים:

ראשית, עיקרה של העתירה בתקיפת מדיניות המשיבים ביחס לעובדת זרה שילדה ילד בישראל בעודה שוהה בארץ לצורך עבודה על-פי היתר, כפי שזו באה לידי ביטוי בנוהל בנושא זה. מרכז

הכובד של העתירה הוא בהעמדה למבחן של העיקרון המובנה בנוהל, המחייב עובדת זרה שילדה ילד לעזוב את ישראל עם ילדה בתוך שלושה חודשים, בנתון ליכולתה לחזור לישראל בגפה לצרכי עבודה בתוך שנתיים ממועד הלידה. מבחינה זו, לעתירה ישנו נושא ונידון קונקרטי – הוא הוראות הנוהל – והיא אינה כללית ואינה תיאורטית על אף שהיא אינה נוגעת לאדם ספציפי. השאלה הנשאלת בעתירה מגודרת ומתוחמת לעיקרי הנוהל, והסעד המבוקש בה הוא קונקרטי – קרי: ביטולו של הנוהל והחלפתו באחר. שנית, סביר להניח כי העמדת הנוהל למבחן שיפוטי במסגרת עתירה ספציפית עלולה להיתקל בקושי מבחינת מימד הזמן. זאת, לאור פרק הזמן הקצר שבגדרו מותר לעובדת להישאר בישראל לאחר הלידה, היוצר קושי ברור לנהל הליך משפטי בגדרי הזמן שהקצה הנוהל, ובמיוחד הליך המעלה שאלות עקרוניות. שלישית, נראה שיש יתרון בדיון בחוקיות וסבירות הנוהל במסגרת עתירה כללית, בלא צירוף עותרת ספציפית. דיון כזה מאפשר להתרכז בבחינת המדיניות שברקע הוראות הנוהל, שתחום התפרשותה הוא כלל-ארצי. יתר על כן, תוצאתו של ההליך במישור העקרוני מקרינה על המקרים הפרטניים, ומביאה לחסכון ניכר במשאבים, ובזמן שיפוטי יקר שצריך היה להקדישו לדיון בעתירות פרטניות. מכלול נסיבות זה מצדיק דיון בעתירה במתכונתה האמורה.

יש להוסיף, כי אופייה של העתירה כעתירה ציבורית מצדיק הכרעה בה הגם שהוגשה על-ידי עותרות ציבוריות בלבד, בלא צירוף עותרות ספציפיות שנפגעו או אשר עלולות להיפגע במישרין מהנוהל. כבר נפסק, כי עתירה העוסקת בענין בעל אופי ציבורי רחב עשויה להידון במסגרת עתירה ציבורית באמצעות עותרים ציבוריים, גם בלא עותרים ספציפיים הנפגעים במישרין מהמעשה המינהלי (ענין סרוזברג, בעמ' 631; בג"צ 962/07 עו"ד לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקאות 14-15 לפסק דיני [פורסם בנבו], 1.4.2007) (להלן: ענין לירן). על אחת כמה וכמה כך הוא, משמדובר במקרה זה בנפגעות פוטנציאליות מהגרות עבודה, שמשאביהן מוגבלים ביותר, וניתן להניח שחסרים להן כלים של ידע, ממון והתמצאות, הנדרשים לצורך ייזום הליכי תביעה בענייניהן. טעם זה מהווה מענה לטענה הנטענת לפיה עתירה ציבורית לא תישמע בענין שיש בו נפגע פוטנציאלי מסוים אשר נמנע מלעתור ולבקש סעד. ומעבר לכך, לבית המשפט נתון שיקול-דעת להכריע בעתירה ציבורית גם כאשר קיים נפגע ישיר מנושא העתירה שלא הצטרף אליה כעותר, וזאת – "כאשר הסוגיה המועלית בעתירה הינה בעלת חשיבות חוקתית מן המעלה הראשונה המתפרשת מעבר למחלוקת הפרטנית, וקשורה בגרעינה ליסודותיו של המשטר הדמוקרטי ולזכויות אדם..." (ענין לירן, בפסקה 15). ענייננו עונה לתנאי זה במלוא מובנו. ראוי, אפוא, לדון בעתירה זו כעתירה ציבורית, ולהכריע בה לגופה, אף שהעותרות הן כולן עותרות ציבוריות, ואין ביניהן עובדת זרה שנפגעה במישרין מהוראות הנוהל".

(סעיפים 14-15 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

בנסיבות אלו, אשר זהות בענייננו ואף בהיבטים מסוימים מובהקות יותר, יטענו העותרות כי קיימת הצדקה לנהל את העתירה כעתירה ציבורית, בפרט בהינתן שהסוגיה הובאה מספר פעמים לפתחו של בית הדין לעררים ועד כה לא הוכרעה; ומשקיימת פסיקה בנושא דומה ומכוח קל וחומר ביחס לפגיעה בזכותן של עובדות הסיעוד לחיי משפחה, במסגרת בג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון.

16. המשיבה, רשות האוכלוסין וההגירה, היא האחראית על הנפקת היתרי העסקת עובד זר למעסיקים לפי חוק עובדים זרים, תשנ"א-1991, ורשיונות ישיבה לעובדיהם מכוח חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן: חוק הכניסה). המשיבה גם אחראית על לשכות ההשמה הפרטיות המורשות הפועלות לפי חוק

שירות התעסוקה, תשי"ט-1959 (להלן: **חוק שירות התעסוקה**), ושאחראיות על הפיקוח על מהגרות העבודה בסיעוד ומעסיקהן בהתאם לנהלי המשיבה. בתוך כך, המשיבה עיגנה בשני נהלים הוראות הדורשות את יציאתו מישראל של מהגר עבודה ברישיון אם יש לו בן זוג בישראל, לרבות אם הכיר בישראל, ו/או אם יש לו ילד (הוראה הרלוונטית לעובדים גברים בלבד) ממהגרת עבודה ששוהה בישראל. במהלך השנים המשיבה אף פעלה באופן יזום לבלוש אחר מהגרי עבודה וחייהם הפרטיים. המשיבה עורכת שימועים למהגרי עבודה שהיא חושדת שנמצאים בזוגיות זו עם זה; ובמידה שנמצא כי הם אכן בזוגיות, דורשת את יציאתם (או של אחד מהם) מישראל.

ג. העובדות הרלוונטיות לעתירה

I. רקע רלוונטי: מהגרות העבודה בסיעוד והסדרי העסקתן

17. עתירה זו נוגעת להוראות שנקבעו בשני נהלים, אשר חולשים על העסקתם של מהגרי עבודה. בטרם נרחיב על הוראות אלה ועל פגיעתן, נבקש לעמוד על האוכלוסיה בה עסקינן, כמו גם על ההקשר הכולל שבו הוראות אלו משתלבות – הקשר שמאפשר ושמגביר את הפגיעה הנדונה בעתירה. מטעמים שיוסברו בהמשך, ועל מנת שלא להלאות את בית המשפט הנכבד, נמקד את המתואר בפרק זה בעובדות בתחום הסיעוד הביתי.

18. קצבאות הסיעוד הנמוכות והקושי להסתמך על בתי אבות כפתרון רוחבי, יצרו תלות של מטופלים סיעודיים המצויים בדרגות הסיעוד הגבוהות, במתכונת העסקה בלתי מתקבלת על הדעת – העסקת עובד שיהיה זמין 24 שעות ביממה למטופל, במשך רוב ימות השבוע, בשכר נמוך. לא לחינם, אין בנמצא עובד ישראלי שיהיה מוכן למתכונת העסקה זו, ומי שמועסק בה כיום הן בהגדרה מהגרות עבודה.

19. מדובר בנשים וגברים עניים ממדינות הדרום הגלובלי – לרוב ממזרח אסיה (פיליפינים, הודו, סרי לנקה) או מזרח אירופה (מולדובה, אוקראינה) ומרכז אסיה (אוזבקיסטן). כ-83% מבעלי האשרות בתחום הן נשים, כמקובל בתחומי עבודה טיפוליים. חלקן נשלחות על ידי משפחותיהן לישראל ומקריבות את מיטב שנותיהן בעבודה קשה לטובת עתידה של המשפחה. הן נדרשות לוותר לטובת פרנסה על היבטים יסודיים ובסיסיים בחיי האנוש, כמו קהילה, שפה, השתייכות, פנאי, ואף על קשרים משפחתיים, זוגיות והורות, במופעים הרגילים שלהם של ניהול משק בית משפחתי. מכוח מדיניות המשיבה מושא עתירה זו, נשללת מהן אף הזכאות להיבטים המינימליסטיים ביותר של קשרי זוגיות.

20. רובן המוחלט של מהגרות העבודה בסיעוד נדרשות לשלם סכומי עתק עבור אשרת העבודה המיוחלת. הזמנתן לישראל לא נעשית על ידי המטופל הסיעודי אלא על ידי גורמים מתווכים הפועלים בארצותיהן מחוץ לכל פיקוח ואל מול גורמי התיווך המורשים בישראל (עליהם נרחיב בהמשך). הסכומים הנגבים בידי גורמי התיווך בארצות המוצא משתנים ממדינה למדינה, אולם מדובר באלפי ובעשרות אלפי דולרים; בהודו למשל, הגיעו הסכומים לאחרונה ל-25 אלף דולר. מדובר בסכומי עתק שגבייתם אמנם אסורה לפי חוק שירות התעסוקה אולם כאמור היא מתנהלת באין מפריע ובאין פיקוח במדינות המוצא.

סכומים אלו מחייבים את העובדות ליטול על עצמן הלוואות בריבית גבוהה, שכן מטבע הדברים אין מדובר בסכומים שנמצאים בהישג ידן. הלוואות אלו ניטלות מתוך אמונה ותקווה שניתן יהיה להחזירן בזכות העבודה בישראל, עבודה שלאחר החזר החוב גם תאפשר לעובדות להתחיל להרוויח כסף. מניסיון העותרת 1, נדרשות בין שנה לשלוש שנות עבודה רק כדי להחזיר את ההלוואה ולהתחיל לשלוח למשפחותיהן את הכספים, מטרה שלשמה עקרו העובדות מלכתחילה ממולדתן. לא למותר לציין, שדמי התיווך האסורים והריבית מגיעים לסכומים דמיוניים במדינות המוצא של העובדות. גירושה של עובדת

מישראל מחמת זוגיות, משמעה לא אחת גירוש עם חוב-עתק למתווכים שאותו כבר לא תוכל להחזיר. חרב הגירוש היא כה מסוכנת וקשה, עד שקל להניח כי יהיו עובדות שיימנעו מיצירת כל קשר העשוי להביא לאובדן אשרה, עבורה נטלו הלוואות-עתק.

21. יודגש שהמשיבה יודעת יפה כי כלל מהגרות העבודה בענף הסיעוד שבזכות בחובות כתוצאה מתשלומים אלו. לא נלאה את בית המשפט הנכבד בדברים שאמרו נציגי המשיבה בנושא לאורך השנים בוועדות הכנסת, ונפנה לפסיקת בית המשפט העליון בנושא – למשל:

"הצורך בעובדים בענף הסיעוד מצד אחד והמצב הכלכלי הקשה במדינות המוצא של העובדים הזרים מצד שני, גרמו לתופעה קשה של תשלום דמי תיווך על ידי העובדים הזרים לגורמים מתווכים במדינותיהם. במילים אחרות, רצונם של העובדים הזרים לשפר את מצבם הכלכלי ולסייע למשפחותיהם הוביל לכך שהם שילמו תשלומים נכבדים למתווכים על מנת שאלה יסייעו בידם למצוא מקום עבודה בישראל. עקב תופעה זו, נזקק העובד הזר לשהות בישראל תקופות ארוכות יחסית על מנת להצדיק מבחינה כלכלית את תשלום דמי התיווך. תופעה זו אף החריפה את פערי הכוחות בין העובד הזר לבין המעביד ... יש לזכור, כי חזרה של העובד הזר לארץ המוצא תוך זמן קצר לאחר הגעתו לישראל אינה בגדר אפשרות מעשית מבחינתו, לאור דמי התיווך ששולמו. על העובד הזר להגיע להכנסה מצטברת מספקת בתקופת עבודתו בארץ בכדי להצדיק את תשלום דמי התיווך" (בג"ץ 4957/07 **אחיעז ארגון ארצי של חברות כח אדם נ' משרד התמ"ת**, ניתן ביום 27.1.2008, סעיף 3 לפסק דינו של השופט גרוניס).

22. כתנאי לאשרתן ולהעסקתן, מהגרות העבודה בסיעוד מחוייבות להתגורר בבית המטופל (ר' סעיף 1 להחלטת ממשלה מס' 147 מיום 12.5.2009, לפיו "תנאי לקבלת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד הוא שמבקש ההיתר יתחייב, כי העובד הזר יתגורר עמו"). הן אף חייבות להיות זמינות לעבודה של 24/6 בהתאם לפסקה א' לנוהל טיפול בבקשה לקבלת היתר חדש / הארכת היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד של המשיבה, הקובע כי "על מנת לאזן בין צרכיהם של מטופלים סיעודיים קשים, לבין מדיניות הממשלה בדבר הצורך בהקטנת מספר העובדים הזרים המועסקים בישראל, נקבע כי היתר להעסקת עובד זר בענף הסיעוד... יוענק רק במקרים מורכבים בהם מטופל זקוק לטיפול וסיוע במהלך רוב שעות היממה בביצוע רוב פעולותיו היומיומיות וזאת בהתאם לתנאים אשר יפורטו להלן בנוהל זה".

23. עובדות הסיעוד עובדות ללא תמורת שעות נוספות בהתאם להלכה שנקבעה בדנ"ץ 10007/09 **גלוטן נ' בית הדין הארצי לעבודה**, (2013), ואף יום המנוחה השבועי הניתן להן מקוצר כפי שנקבע בע"ע (ארצי) 12-10-47576 **זטלמן ז"ל נ' פטרוב** (2016), בשל צרכי המטופלים. הן מועסקות סביב השעון וכל זמן אינו בידיהן אלא מוקדש לעבודה ולהשגחה פעילה על מטופליהן. לשם השוואה, עובדים ישראליים בענף מועסקים במשמרות בנות שמונה שעות; דהיינו, ביחס לאותה עבודה (טיפול וסיעוד סביב השעון) שמוטלת על מהגרת עבודה אחת, מוחלשת, מועסקים שלושה עובדים ישראלים (ר' למשל **תנאי משרד הביטחון ל"מלווה לסיוע בתפקוד היומיומי"**, לפיהם ניתן "להמיר" עבודת ישראלי במשמרת של עד 8 שעות, לעבודה של עובד זר).

24. משטר העסקתן של עובדות אלה מושתת אם כן על ההגיון שחייהן כפופים, מבוקר עד לילה, לצרכי המטופל, ושאינו להן צרכים עצמאיים אנושיים לחיי פנאי ופרט. נראה כי עקרון מארגן זה, שחלש על חיובן של מהגרות העבודה בסיעוד להתגורר בבית המטופל; על העסקתן סביב השעון; על החרגתן מתחולת הדינים הקוגנטיים האמונים על אבחנה בין פנאי לעבודה – הוביל את המשיבה להאמין כי היא זכאית לשלוט אף בהיבטים האינטימיים ביותר של חייהן הפרטיים של עובדות אלה, כמתואר בעתירה זו.

25. התלות במהגרות העבודה בתחום הסיעוד הביאה לתוצאה נוספת, בעלת נפקות מיוחדת לענייננו: כאשר הצורך בהגירה זמנית לטובת טיפול באוכלוסייה המזדקנת והנכה הפך הגירה זו לפתרון כמעט יחיד (והמדינה כושלת מייצור פתרונות מכבדים חלופיים), נפרצה בהדרגה אף המחשבה על העובדות המעניקות שירות זה כעל מי שיכולות לשהות בישראל לתקופה קצובה. הן הפכו, בתהליך שיתואר להלן, למהגרות שמעמדן אמנם ארעי, אך שהייתן החוקית בישראל מתמשכת ואף קבועה. במקרים רבים, למשך ההעסקה הארוך ישנן השלכות קשות על העובדות, בנסיבות ההעסקה החריפות והקיצוניות שתוארו לעיל. הוא יוצר כמעט מאליו שחיקה, בדידות ודחק (ר' פירוט בדוח "הסיכונים לבריאותן של מהגרות עבודה בענף הסיעוד", **קו לעובד**, מרץ 2025). הוא גם הופך את פגיעתו של האיסור הקבוע בנהלי המשיבה, איסור על יחסים האינטימיים עם אדם אחר, לאכזרית וקיצונית במיוחד.

להלן נתאר בקצרה את השתלשלות החקיקה שהביאה לכך שמה שנחשב היה תוכנית הגירה זמנית של עובדות סיעוד, הפך למשטר שמאפשר הסתמכות ארוכת-שנים של מטופל על מהגרת עבודה אחת, באופן שסותר את עקרון השהייה הארעית והתחומה בזמן. נתעכב על כך, היות שלפריצת תקרת התקופה המותרת לשהייתן של עובדות סיעוד בישראל יש משמעות כפולה: מחד, משטור חייהן לאורך זמן בידי המשיבה, כמפורט בעתירה זו; ומנגד, החלטת המחוקק להפחית בIOD עין לגביהן ממשקלו של "שיקול מניעת ההשתקעות" שבשמו טוענת המשיבה שאין לאפשר להן לקיים יחסים אינטימיים עם עובד אחר.

26. עקרון השהייה הארעית של מהגרי עבודה בישראל נקבע בחוק הכניסה בדרך של הגבלת שיקול דעתו של שר הפנים בכל הנוגע לשהות המקסימלית המותרת לעבודה בישראל עבור מהגרות ומהגרי עבודה – שהות מקסימלית העומדת כיום על 63 חודשים (סעי' 3א(א) לחוק) – שלאחריה לא יוארך רישיון הישיבה ואף לא תותר שיבה לישראל ברישיון עבודה (לפרשנות זו של סעיף 3א(א) לחוק הכניסה ר' עע"מ 6745/06 **קון טנסה נ' משרד הפנים** (2006)). הגבלה זו נועדה להבטיח תחלופה קבועה של עובדות ועובדים ולמנוע שהות ממושכת במדינה, לטובת "עקרון מניעת השתקעות" – אותו עקרון אשר לדידה של המשיבה, מצדיק את הפגיעה בזכויות הפרט של העובדות כמפורט בעתירה זו.

27. אולם בתחום הסיעוד, החל משנת 2004, כתוצאה מהתלות הגדולה שנוצרה למטופלים הסיעודיים במהגרי העבודה והקשר האישי שנוצר עם הזמן במערכת היחסים הייחודית שבין מטפל למטופל, נפרצה שוב ושוב מגבלת חמש השנים הקבועה בחוק. באופן הדרגתי, ומאז הכללת ביטוח סיעוד בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"א-1995, באמצעות תיקון לחוק בשנת 1988, הלכו והתרחבו הביקושים למהגרות עבודה בסיעוד, עד שהפכו לפתרון כמעט יחיד לקבוצה הולכת וגדלה של אזרחים (גדלה, בין היתר על שום העלייה בתוחלת החיים; ר' יוחנן שטסמן, "חוק ביטוח סיעוד לאחר שתים-עשרה שנה – בעיות ופתרונות" **בטחון סוציאלי** 60, 8, 9 (2001)). הכיסוי החלקי שניתן על-ידי הגמלה ביחס לצרכים בפועל הוביל לפניה לחלופות זולות שיאפשרו טיפול בהיקף נרחב מהשעות השבועיות אותן מכסה הגמלה. אלו נוצרו דרך מדיניות הגירה נדיבה לאיוש ענף הסיעוד, שהובילה לגידול מהיר במספרן של מהגרות העבודה העובדות בישראל כמטפלות סיעודיות – גידול שעלה בהרבה על העלייה בתוחלת החיים והעיד על ההסתמכות על מהגרות עבודה כפתרון יחיד לקבוצות הולכות וגדלות של אזרחים. לשם השוואה, מספר ההיתרים שניתנו למהגרי עבודה בענף הסיעוד גדל בלמעלה מ-350% בשנים 1996-2002 כשאוכלוסיית הקשישים בישראל גדלה באותה תקופה ב-25% בלבד ומספר הזכאים לגמלת סיעוד מן המוסד לביטוח לאומי גדל באותה תקופה ב-60% בלבד (לניתוח המגמה ר' א' קמפ ור' רייכמן, **עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל** 14 (2008)).

28. העלייה החדה בביקושים והירידה התלולה בפתרונות אחרים, הביאה את המחוקק בשנת 2004 להוסיף לחוק הכניסה את סעיף 3א(ב), שמאפשר להאריך רישיון ישיבה של עובד סיעוד שהשלים 63 חודשים

בישראל עד אין קץ, ככל שהוא מועסק עם אותו מטופל; ובשנת 2011 הוסף לחוק גם סעיף 3א(ב1) שמאפשר לעובד סיעוד שהשלים 63 חודשים בישראל להתחיל עבודה אצל מטופל חדש המצוי במצבים קשים ("אשרה הומניטארית", בכפוף לאישור ועדה) ולהמשיך לעבוד אצלו ללא מגבלת שנים. כאשר מדובר במטופלים קטינים (ילדים עם מוגבלות), יכול העובד תיאורטית לטפל בהם לכל אורך חייהם. התלות המלאה הומחשה בתקופות משבר – כגון משבר הקורונה, ותקופת מלחמת "חרבות ברזל" – אז חוקקה הכנסת הוראות שעה שאיפשרו להעסיק גם עובדים שאינם עומדים גם בתנאי הסעיפים האמורים לעיל, אם התקיימו בהם תנאים מקלים יותר שנקבעו במסגרת הוראות השעה.

בהתאם, מספר עובדות ועובדי הסיעוד ששוהים בישראל מעל 63 חודשים הוא גבוה למדי. לפי נתונים ששלחה המשיבה לעותרת 1 במענה לבקשה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, **כמחצית** מעובדות הסיעוד ששהו ועבדו בישראל בהיתר בשנת 2024 עשו זאת לאחר שכבר השלימו 63 חודשים בישראל.

29. להשלמת התמונה חשוב לעמוד על גורם נוסף שמעורב במתכונת העסקתם של מהגרי עבודה בסיעוד – לשכות פרטיות בסיעוד, המהוות לשכות תיווך והשמה מורשות שפועלות מכוח היתר משר הפנים לפני חוק שירות התעסוקה. כיום יש כ-90 לשכות כאלו שפועלות תחת פיקוח המשיבה ובהתאם לנהליה. הן משמשות כלשכות השמה והן אלו שאחראיות על הזמנת העובדת מחו"ל ולאחר מכן גם על ליווי ההעסקה באופן שוטף (ר' נוהל המשיבה – נוהל לשכות פרטיות להבאה, תווך וטיפול בעובדים זרים בענף הסיעוד, מס' 9.2.0001 מעודכן ליום 28.3.2023).

בתוך כך, לשכות אלו נדרשות לערוך ביקורי בית אצל המטופלים הסיעודיים ועובדיהם, לנטר מקרים חריגים של הפרות דין (הן כלפי המטופל, הן כלפי העובדת, והן, כפי שנראה, ביחס למדיניות ההגירה) ולדווח על כך למשיבה. הביקורים נעשים על ידי עובדים סוציאליים המועסקים בלשכות. הלכה למעשה, לשכות התיווך הפכו להיות זרועה הארוכה של המשיבה לפיקוח על העובדים (ועל המעסיקים, בהקשרים אחרים).

30. לתוך מערכת היחסים הסבוכה הזו, על שלל המורכבויות המאפיינות אותה הן לעובדת והן למעסיקה הסיעודי, נכנסה גם מדיניות המשיבה מושא עתירה זו – לאסור על העובדת מלרקום קשר אנושי בסיסי עם עובד אחר בן ארצה למשך תקופת עבודתה הארוכה בישראל. על מדיניות זו, נעמוד כעת.

II. מדיניות המשיבה בדבר איסור זוגיות על מהגרות עבודה

31. על-פי מדיניות המשיבה, תנאי לתוקפו של רישיון הישיבה שניתן למהגרי ולמהגרות עבודה המגיעים לישראל הוא הימנעות מקשירת קשרים זוגיים בעודם בישראל. על בסיס מדיניות זו מבטלת המשיבה או מסרבת להאריך את רישיון ישיבתם של מהגרי ומהגרות עבודה החשודים בקיום קשר זוגי. הרישיון מוקפא לא אחת כבר מהשלב בו מתעורר אצל המשיבה חשד כאמור ולמשך הברור. בתום הברור, ככל שהמשיבה מצאה שאכן מתקיימים יחסי זוגיות, היא מתנה את הארכת רישיונו של אחד מבני הזוג ביציאתו מישראל לצמיתות של בן הזוג האחר. על מנת ליישם את המדיניות האמורה, חוקרת המשיבה את מהגרי העבודה בדבר קשריהם הזוגיים; מערבת את מעסיקיהם ו/או את לשכות ההשמה שלהם במידע אודות קשריהם הזוגיים; ואף דורשת מהם לידע אותה לאלתר על קיום קשר זוגי.

לדיון פומבי במדיניות זו ובהצדקות המשיבה לקיומה ראה פרוטוקול הדיון בוועדת עובדים זרים בכנסת מיום 12.12.2006, שעניינו "הזכות לחיי משפחה של מהגרי עבודה".

העתק הפרוטוקול האמור מצורף ויסומן ע/5.

32. תכליתה של מדיניות זו היא מה שמכונה על ידי המשיבה "מניעת השתקעות" של מהגרי העבודה בישראל. לעמדת המשיבה, הקמת משפחה בישראל, יצירת קשרי זוגיות עם מהגר אחר, ואף יחסי מין שבסופם הריון ולידה – מהווים ניסיון השתקעות ומקימים חשש אוטומטי להשתקעות העובדים בישראל. על כן, התכלית בדבר מניעת השתקעות בישראל מוגשמת, לשיטת המשיבה, באמצעות מדיניות שמוקדה הוא חיי המשפחה וקשריהם החברתיים של מהגרות ומהגרי העבודה, והפיכתם לזירה של פיקוח, משטור, חדירה ברוטאלית לפרטיות, וענישה חסרי תקדים.

33. מדיניות זו מעוגנת כיום בשני נהלים שונים של המשיבה. נהלים אלה הם חלק ממדיניות רחבה יותר, שיש לה מספר ראשים, ואשר כל אחד מהם השתנה במשך השנים, בין היתר לאור פסיקת בית המשפט העליון. על מנת להביא את התמונה המלאה בפני בית המשפט הנכבד, נבקש לעמוד על כלל ראשיה של המדיניות – לרבות אלו מהם שאינם נתקפים בעתירה זו.

34. במשך השנים, התכלית בדבר מניעת חיי משפחה למהגרי העבודה בישראל התבטאה בנהלים **במניעת כניסה מלכתחילה לישראל ממי שבן משפחתו שוהה בישראל**. היבט זה של המדיניות זו עודו שריר וקיים, ואינו נתקף במסגרת עתירה זו: לעמדת העותרות, מניעת הגעתו מלכתחילה של אדם לישראל אינה פולשת לחייו הפרטיים והאינטימיים, אינה מנסה למשטר אותם, אינה מנתבת התנהגותו ומהלך חייו האישיים לאורך זמן, אינה שוללת ממנו הורות או משפחה ביום-יום, ואינה פוגעת באינטרסים והזכויות שלו שקמו לו בישראל לאחר הגעתו אליה. הבדיקה מראש, בטרם ההגעה לישראל, אם קיים בן משפחה ששוהה בישראל בעת הבקשה, היא בדיקה עובדתית נקודתית לאותה עת. היא אינה מהווה משטור ופיקוח מתמשכים על פני שנים, שמתעלמים מהנתיב הטבעי והדינאמי של החיים.

היבט זה מעוגן כיום ברישא לסעיף ד.3 לנוהל הזמנה והעסקת עובד זר בענף הסיעוד (מצורף ע/1 לעיל), הקובע בנוסחו כיום כך (ההדגשה של הח"מ):

"אין לאשר כניסתם לישראל או המשך העסקתם של עובדים זרים אשר להם בני משפחה מדרגה ראשונה. האיסור הוא על העסקה ו/או שהייה בישראל במקביל של בני משפחה כאמור".

המונח "בני משפחה" מוגדר בסעיף ב' לנוהל האמור, שם נכתב כי "בני משפחה מדרגה ראשונה: הורים, ילדים ובני זוג" (ההדגשה הוספה).

35. לשם הגשמת תכלית זו, נדרשת מי שמעוניינת להגיע לעבוד בישראל כעובדת סיעוד למלא ולהציג טופס "קורות חיים להזמנת עובד זר בסיעוד", המצורף כנספח 5 לנוהל הזמנה והעסקת עובד זר בסיעוד. בין היתר, נדרשת המועמדת למלא את פרטי בני משפחה (עמוד 1 לנספח) ולציין בפרוטרוט את זהות בני משפחתה המצויים בישראל (עמוד 2 לנספח).

העתק טופס קורות חיים להזמנת עובד זר בסיעוד מצורף ומסומן ע/6.

36. לצד זאת, מדיניות המשיבה היא גם **לבטל** רשיונות ישיבה לעובדות שרקמו קשרי זוגיות בישראל, לאחר הגעתן אליה, או לא להאריכן בשל כך (על כך נסבה עתירה זו). כפי שניתן לראות, איסור הזוגיות בישראל מעוגן אף הוא בסעיף ד.3 לנוהל הזמנה והעסקת עובד זר בסיעוד, לצד הוראות בדבר מניעת הכניסה מלכתחילה לישראל ממי שבן משפחתו מצוי בה ("אין לאשר... המשך העסקתם"). נציין כי לאורך שנים ארוכות, היבט זה של המדיניות כלל לא עוגן בנהלים, שעיינו רק את מניעת כניסתו של מי שבן משפחתו שוהה בישראל, והיווה מעין "תורה שבעל-פה". בשעתו, לפני כ-20 שנים, אישרו בתי המשפט החלטות המשיבה מכוח תורה שבעל פה זו. העותרות סבורות שהמצב המשפטי השתנה מהותית מאז ניתנו החלטות אלה, לאור פסק הדין בבג"ץ **נוהל עובדת זרה בהריון** בבית המשפט העליון, מספר שנים לאחר

מכן, שעליו נעמוד להלן. הוא ודאי שונה כיום, לאחר שלפסק הדין הזה נוספה שורה ארוכה של פסקי דין שיוזכרו להלן, שמעגנים את זכויות היסוד של מהגרי העבודה בהיתר, את תפיסתם כאדם בפני עצמו ולא כמושאי זכויותיהם של אחרים, ואת חובת המשיבה לעצב את מדיניותה בהתאם לכך.

37. כאמור, כיום איסור הזוגיות מעוגן בנוהל המשיבה. במסגרת מסמך קורות החיים שמועמד לעבודה בסיעוד נדרש להגיש כתנאי להגעתו לישראל (6/ע), הוא מתחייב להודיע למשיבה תוך 30 יום על נישואין/גירושים/שינוי שם (ר' עמוד 4 לנספח).

חשוב להדגיש שעל אף שטופס קורות החיים מדבר על "נישואין/גירושים", נוהל המשיבה אינו אוסר רק נישואין, אלא על זוגיות בכלל. כפי שנראה בהמשך, המשיבה סבורה שאף במקרים שבהם בני הזוג אינם נשואים, ואף אינם ידועים בציבור, ניתן לגדוע את העסקת העובדת ולדרוש את יציאתה מישראל. נציין שבהקשרים משפטיים אחרים, כגון דיני משפחה, מסים ואפילו מדיניות ההגירה של המשיבה עצמה ביחס למי שמבקש מעמד נוכח זוגיות (אז דורשת המשיבה הררי חומר להוכחת זוגיות כתנאי לקבלת מעמד בישראל) – נדרשים קשרי נישואין ולכל הפחות היות בני הזוג ידועים בציבור המקיימים משק בית משותף (ראו למשל נהלים 5.2.0008 ו-5.2.0009 של המשיבה).

38. נציין כי הוראה דומה בדבר איסור זוגיות אינה קבועה בנהלים הנוגעים למהגרי עבודה המועסקים בענפים אחרים. הסיבה בגינה נקבעה הוראה זו רק בענף הסיעוד, אינה ידועה לעותרות. יתכן שהדברים נקבעו מכיוון שלעמדת המשיבה עובדות הסיעוד הגיעו כדי לעבוד מסביב לשעון בטיפול במטופליהן, ולא כדי להתאהב. יתכן שהדברים נקבעו מכיוון שמדובר בענף שרוב-רובו הוא נשים, שקל יותר למשטר את חיי הזוגיות שלהן סביב אירועים כמו הריון ולידה; או שדווקא מגוריהן המשותפים עם מעסיקהן מאפשרים פיקוח קל יותר עליהן. יתכן שהדברים נובעים מכך שחלק ניכר מאותן נשים חיות בישראל כדין למשך פרקי זמן ממושכים כחלק מהשינויים בדין שתוארו לעיל, ועל כן "קיים חשש" גדול יותר שירקמו עם הזמן קשרי זוגיות.

39. היבט שלישי ואחרון של האיסור על חיי משפחה ביחס למהגרות ומהגרי עבודה בישראל, נקבע על ידי המשיבה בנוהל טיפול בעובדת זרה בהריון ובעובדת זרה אשר ילדה בישראל (להלן: **נוהל עובדת זרה בהריון**, נספח 2/ע ליל). נוהל זה והיבט זה של המדיניות עברו שינוי משמעותי בעקבות פסק הדין שניתן **בבג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון**. על פי נוסחו של הנוהל עד לפסק הדין שם, לידת ילד הפקיעה באופן אוטומטי את רישיון העבודה של עובדת שילדה תינוק והיא הועמדה בפני שתי ברירות: לעזוב את ישראל לצמיתות עם תינוקה תוך שלושה חודשים מיום הלידה, או להיפרד מעל תינוקה (בדרך כלל באמצעות שליחתו לטיפול בידי בני משפחה במדינת מוצאה), ולהוסיף לעבוד בישראל לבדה.

בשנת 2011 ניתן פסק הדין **בבג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון**. פסק-הדין פסל פה אחד את מדיניות המשיבה כלפי מהגרות עבודה בשל הריון ולידה. בית המשפט העליון מצא, כי מדיניות זו פוגעת פגיעה אסורה ובלתי מידתית בזכות החוקתית למשפחה הנתונה גם למהגרות עבודה. על נימוקי פסק הדין, היפים גם לענייננו, נרחיב בטיעון המשפטי לעתירה זו.

בנוסחו החדש, נוהל עובדת זרה בהריון מאפשר, לכאורה, לעובדות שהרו וילדו בישראל להישאר בישראל עם ילדיהן עד להשלמת 63 חודשי העסקה; אך **נוספה לו הוראה חדשה, לפיה הנוהל אינו מאפשר לבן זוג או אבי התינוק להימצא בישראל**. וכנוסחו של סעיף 3. ד לנהל עובדת זרה בהריון כיום:

"במידה ובן זוגה שהוא אבי הילד הינו נתין זר, עובד הרשות יוודא כי אינו בישראל. נמצא כי בן זוגה/בעלה של העובדת הזרה שהוא אבי הילד של העובדת בישראל תיחדש יציאתו מישראל של בן הזוג".

40. כך, בציניות מוחלטת, "תיקנה" המשיבה את מדיניותה הפסולה במדיניות פסולה אחרת, שפגיעתה בזכויותיהם החוקתיות ובציפיותיהם הכלכליות הלגיטימיות של מהגרות ומהגרי עבודה בישראל חמורה לא פחות. למעשה, לפי נוסחו הנוכחי של הסעיף, אין הכרח אפילו שיתקיים קשר זוגי בין מהגרי העבודה וממילא אף קשר נישואים, אלא די בהורות משותפת כדי להצדיק דרישה כי האב יצא את ישראל לצמיתות.

יצוין כי נוהל זה אינו מוגבל לענף מסוים, והוא חל על כל מהגר עבודה שנולד לו ילד בישראל מאישה שאינה תושבת ישראל.

41. לסיכום פרק זה: מדיניות המשיבה מושא עתירה זו אוסרת על מהגרות ומהגרי עבודה בסיעוד לרקום קשרי זוגיות כלשהם (לא רק נישואין ולא רק חיים משותפים) עם אדם אחר שאינו תושב ישראל. זאת לא רק כתנאי להגעתו לישראל, אלא גם כתנאי להמשך שהותו החוקית בה. בנוסף, מדיניות המשיבה קובעת כי מהגר עבודה בכל ענף שהוא, שנולד לו ילד מאישה שאינה תושבת ישראל, יידרש אף הוא לצאת מישראל.

III. הרבדים השונים ביישום מדיניות איסור הזוגיות

42. האופן בו המשיבה מיישמת את מדיניותה עבר שינויים לאורך השנים. כפי שנראה, בשלב מסוים – ככל הנראה בסוף שנת 2018 או תחילת 2019 (המועד אינו ידוע לעותרות), החליטה המשיבה לחדול מאכיפת המדיניות הפסולה. אנו מציינים שכך "ככל הנראה", משום שהחלטה זו לא פורסמה ולעותרות נודע עליה באופן רשמי רק בדיעבד, במהלך שנת 2025, עקב בקשה לפי חוק חופש המידע. ייתכן ש"הקפאה" זו באה בעקבות מספר עררים שהוגשו לבית הדין לעררים בשנים 2017-2018, במה שנחזה כ"גל אכיפה" של מדיניות זו. עוד נראה כי המשיבה בכל זאת קיבלה החלטה לשוב ולאכוף את המדיניות האמורה לאחרונה (גם החלטה זו לא פורסמה), בשנת 2024, בשיאה של מלחמה אכזרית ומשבר חמור של כוח אדם (הן מחסור בעובדי סיעוד, והן מחסור כוח אדם אצל המשיבה עצמה).

43. נפתח בהבהרה, כי השלכות המדיניות על מהגרות העבודה אינן רק ביחס למי שמקיימת קשר אינטימי ו"נחשפה" בידי המשיבה. במקרים רבים האיסור מביא לחיים של הסתרה וחרדה (זוגיות "בארון"); לעיתים, ה"סוד" משמש "שוט" למעסיקים שיודעים על קשר כזה וחפצים לנצל ידיעה כזו לצרכיהם. לפעמים האיסור גורם לאחד מבני הזוג להיאלץ ולעזוב את ישראל "מיוזמתו" (וכך להיפרד מהמעסיק ומבת זוג), גם בלא שהקשר נחשף, בין עקב חשש מגילוי ובין נוכח הפנמת האיסור. האיסור כרוך גם בפגיעה משמעותית בפרטיות של עובדות רבות, שכן על מנת לדעת האם הן מקיימות קשר זוגי וכדי לעמוד על הקשר הזוגי וטיבו, המשיבה נזקקת לאיסוף מידע ובילוש, ולמעשה מדיניותה אינה ניתנת למימוש בלא נקיטת אמצעים הפוגעים בפרטיות והחודרים לצנעת הפרט. השלכות האיסור הן גם על מי שאינן בכל קשר זוגי מאחר שהאיסור מרתיע אותן מכניסה לקשר אישי קרוב, על כל המשמעות בכך לעניין הרווחה האישית ותחושת הבדידות. המדיניות משליכה לעתים אף על זכויות ילדיהן של העובדות, שנולדים כתוצאה מקשר זוגי ולא נרשמים על שם האב, על מנת להסוות את קיומו של הקשר; וכמובן שעל המטופלים הסיעודיים שעובדיהם נדרשים לעזוב את ישראל בשל המדיניות.

44. גבי זהבית פרידמן, הנותנת ייעוץ וסיוע למהגרות עבודה בענף הסיעוד מזה כ-17 שנה במסגרת התנדבותה אצל העותרת 1, מתארת כך את הרבדים השונים של הפגיעה שמייצרת המדיניות:

"...במהלך השנים פגשתי או שוחחתי עם אלפי עובדות ועובדי סיעוד. אני מכירה היטב את מדיניות רשות האוכלוסין וההגירה, לפיה לא תחודש אשרה לשני מהגרי עבודה שנמצאים בזוגיות, ושאחד מהם יידרש לעזוב את ישראל. במהלך השנים נתקלתי במקרים מאד קשים

של זוגות שהרשות דרשה זאת מהם, אבל בטרם אתייחס אליהם חשוב לי להגיד שאני גם רואה עובדות שנפגעו מהמדיניות הזו בדרך אחרת, ואסביר.

... יש עובדות שנמצאות בזוגיות, אבל מסתירות את זה כי הן פוחדות שזה יפגע באשרה שלהן... יש גם מצבים שבהם אני מניחה מהסיטואציה שאולי יש בן זוג, למשל אחרי לידה, אבל זה לא תמיד ברור – מן הסתם החיים מורכבים ויתכן שהיה לעובדת בן זוג אבל בינתיים הם נפרדו, או שדובר במשהו שאפילו לא הבשיל למערכת יחסים. חלק מהעובדות שמשוחחות איתי על כך, אכן טוענות שהיה להן בן זוג והם נפרדו בינתיים, או שדובר על מפגש חד פעמי – זה מאד מביך לשני הצדדים לדבר על כך, יש עובדות שאומרות לי בהשפלת עיניים שאינן יודעות מי האב. כאמור, אני לא חוקרת אותן על זה.

ידוע לי שרשות האוכלוסין וההגירה, כן חוקרת אותן על זה. הסיטואציה המוכרת לי היא חקירה בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, כשהעובדות מגיעות אליהן לאחר לידה בבקשה לקבל אשרת ב/2 שתאפשר להן להיות בישראל לזמן חופשת הלידה לפי נוהל עובדת זרה בהריון של רשות האוכלוסין וההגירה. לעיתים העובדות גם מבקשות במקביל אשרת כניסה חוזרת שתאפשר להן לטוס לארצן עם התינוק, להשאירו עם משפחתן ולחזור לישראל. עובדות רבות שעשו זאת סיפרו לי, לרבות בשנים האחרונות, שבשלב זה הן עברו תיחקורים על ידי הפקידים והפקידות בלשכות הרשות. למשל: "אני רואה שלא היית בחופשת מולדת בשנה האחרונה, אז מאיפה התינוק? מי האבא? מה הפרטים שלו?..."

הגיעו אלי גם סיפורים של עובדות שהלשכות הפרטיות תחקרו אותן על מצבן הזוגי... מנסיוני, זה קורה סביב מועד חידוש האשרה של העובדת... אני משערת שאלו הוראות שהלשכות מקבלות מרשות האוכלוסין וההגירה...

אינני יודעת כמובן איך רשות האוכלוסין וההגירה חושדת מלכתחילה שיש זוגיות. כשיש תינוק אני משערת שזה בגלל התינוק, בעבר זה היה פחות מוחלט אבל בשנים האחרונות אני מרגישה שהרשות יודעת היטב על כל תינוק שנולד, אולי דרך בתי החולים, ושכמעט כל עובדת שילדת נשאלת על כך. אבל כשאין תינוק קשה לדעת איך הרשות יודעת – אני משערת שבחלק מהמקרים מדובר בהלשנות בתוך קהילת העובדים עצמם... יתכן שלעיתים זה גם מגיע מהמעסיקים.

אציין בהקשר זה שיצא לי גם לדבר עם מעסיקים, שהשתמשו במידע שהיה להם על זוגיות העובדת כמנוף נגדן, למשל כדי להקטין את שכרן או, מה שקרה לי לא פעם, במסגרת גמר החשבון: כלומר, יצא לי לדבר עם מעסיקים סביב עריכת החשבון הסופי, שאמרו לי בשלב הזה משפטים כמו "זה סכום מאד גבוה לשלם לה, את יודעת שיש לה בן זוג ואנחנו לא הלשנו למרות שזה אסור" או דברים כאלה. זה כמובן מביא לכך שעובדות יוותרו על זכויות שמגיעות להן.

בכל אופן, אני בטוחה שיש יותר עובדות שנמצאות בזוגיות ממה שאני יודעת, גם מקרב הפונות אלי. אני משערת שלהסתרה שלהן יש מחיר נפשי, גם מול בן הזוג, גם מול המעסיק, אפילו מולי כמי שאמורה לסייע להן. זה בעצם קצת כמו "להיות בארון", יש מחיר להסתרה ובטח של משהו כמו זוגיות...

זכורה לי למשל עובדת שאמרה לי שהיא כבר כמעט בת 40 וזו ההזדמנות האחרונה שלה לילד, היא כבר לא תוכל אחרי, והיא לוקחת את הסיכון של אבדן האשרה. אני משערת שיש עובדות שלא "העזו" וויתרו כך על לידת ילדים, כדי שלא "להיתפס" בזוגיות או כדי לא להפר את הנוהל,

ואני מניחה שרבות ויתרו גם על זוגיות בין אם מחמת החשש שתתגלה, ובין אם מחמת עצם האיסור הידוע להן.

...

בהרבה מקרים עובדת שיש לה בן-זוג תישבר ותחזור מיוזמתה לארצה – מניסיוני כמעט תמיד תהיה זו האישה שתעזוב. לפעמים היא תעזוב עוד לפני שמשרד הפנים הזמין אותה לשימוע בנושא, או אחרי השימוע אבל עוד לפני שהתקבלה ההחלטה בעניין בני הזוג. היא עוזבת פשוט משום שהיא יודעת, או הבינה בדיעבד, שיחסים זוגיים הם עניין "אסור", ולא רואה טעם בשימוע ובמאבק משפטי בהחלטה.

למיטב ידיעתי, בדרך כלל, כבר מהרגע שמשרד הפנים מזמין את בני הזוג לשימוע, אשרות העבודה של שני בני הזוג לא מוארכות וזאת עד להחלטה בעניינם. ככל שהתחילו העסקה חדשה בשלב זה, זו אינה נרשמת. במצב זה, הם בעצם עובדים מבלי שיש להם אשרה תקפה, והדבר משליך על גמלאות המעסיק מהמוסד לביטוח לאומי באופן שפוגע בו. מעסיקים גם מפחדים להעסיק עובדת במצב זה, ובפרט בהינתן חוסר הוודאות לגבי ההיתכנות להסדיר את ההעסקה בהמשך. כך, עובדת סיעודית שנקראת לשימוע עלולה להיות מפוטרת עוד בטרם התקבלה החלטת משרד הפנים. זה מייצר לחץ "לוותר" ולנסוע, כדי למנוע פגיעה בבן זוגה, במעסיק שלה שהרבה פעמים היחסים שנוצרו איתו או עם המשפחה שלו הם יחסים שיש בהם גם מימד של נאמנות וקירבה, או אפילו בגלל שהיא ממילא פוטרת בינתיים.

אוסף שבקרב העובדות שעמן שוחחתי הייתה נפוצה התפיסה שגם אין מה לעשות. כלומר, מי מהן שבאמת בזוגיות, ומניחות שאחרי השימוע יורו להן לעזוב את הארץ, יודעות שממילא אי אפשר לתקוף זאת משפטית, בטח אם המעסיק כבר לא בתמונה. הליך משפטי הוא גם דבר מסובך, צריך בשבילו סכום כסף גדול, וגם צריך לנקוט בו מהר: למיטב ידיעתי, משרד הפנים דורש יציאת העובדת תוך שבוע ימים בלבד, לכל היותר 14 ימים. לעיתים לא תהיה לבני הזוג בחירה מי מהם יעזוב ומשרד הפנים יחליט בשבילם – למשל, אם בן הזוג ביקש מקלט בישראל; או כשבן הזוג נמצא בישראל מכוח אשרה שמיועדת לטיפולים רפואיים".

תצהירה של גבי זהבית פרידמן מצורף ויסומן ע/7.

45. תיאור של רבדים אלה, וביטוייהם בשטח, נתנה גם גבי ש"מ, מהגרת עבודה בענף הסיעוד המועסקת בישראל כבר 15 שנה ומפעילה בזמנה הפנוי בלוג שנותן מענה לפניות עובדות ועובדים מהודו, ומנסה לקדם את זכויותיהם של עובדי הסיעוד בישראל. גבי מ' עצמה נשואה בארצה ואינה "מפרה" את המדיניות האמורה, והיא מצהירה על חווית חייהן של עובדות הסיעוד שפונות אליה ומשתפות אותה בקשייהן, לרבות ביחס למדיניות האמורה:

"אני אזרחית הודו, בת כמעט 47. אני נשואה 24 שנים ויש לי שני ילדים. בעלי וילדי מתגוררים בהודו. הגעתי לישראל לפני בערך 15 שנים כעובדת סיעוד עם אשרת ב/1. מאז אני חיה ועובדת בישראל כדין, וב-13 השנים האחרונות אני מטפלת באותו מטופל, מאיר. אני אוהבת אותו מאד ויש לנו יחסי עבודה טובים מאד.

בזמן הפנוי שלי אני מפעילה בלוג לעובדות ועובדים מהודו. אני דוברת מליאלאם, שפה שנפוצה באזור קרלה שבדרום הודו ושממש מגיעות חלק ניכר מעובדות הסיעוד שמהודו. אני גם דוברת אנגלית ועברית ואני מכירה את העבודה והרבה מהחוקים פה, כך שאני יכולה לעזור בהעברת

מידע, עדכונים חשובים ועוד. אני עושה את זה ללא תמורה, כדי לעזור לאחרות שנתקלות בבעיות. במסגרת העשייה הזו שלי אני גם מקבלת הרבה פניות מעובדות ומעובדים, הרבה מהם רוצים להבין מה מותר ומה אסור להם, להתייעץ איתי על בעיה מסוימת או לבקש ממני שאעזור להם לדבר עם מישהו שיכול לעזור להם...

[...]

אחת הסוגיות שאני מקבלת עליהן פניות מעובדות קשורה לאיסור להיות בקשר זוגי עם עובד אחר. מניסיוני רוב העובדות מהודו מכירות את האיסור הזה, אבל הרבה מהן חושבות שהאיסור אינו על זוגיות בכלל אלא רק על נישואין. אני הבנתי עם הזמן שהחוק הרבה יותר רחב מאשר רק נישואין, אבל אני מודה שזה משהו שמאד לא ברור ומאד קשה גם להסביר לאנשים מה זה אומר "זוגיות" מבחינת משרד הפנים אם לא גרים ביחד ולא מתחתנים. אני יודעת שיש עובדות שבסוף לומדות את זה גם, חלק מהן כי "תפסו" אותן בזוגיות, למרות שהן לא הבינו שהן לא עשו משהו לא בסדר כי הן לא התחתנו.

האיסור הזה משפיע על עובדות בכל מיני צורות. ידוע לי שיש עובדות שנמנעות מיצירת קשרים כאלה בגלל האיסור. אני לא בטוחה שהן יודעות שאסור להן להיות בקשר רומנטי בכלל, אבל יש לא מעט עובדות שמטעמים של דת ומסורת לא יכולות להיות בקשר זוגי בלי חתונה, ומכיוון שהן כן יודעות שאסור להן להתחתן – הן פשוט לא בקשר זוגי בכלל. זו כמובן הבחירה של כל אחת, אבל אגיד שזה מאד קשה. בסוף אנחנו עזבנו את המדינה שלנו וחיות במדינה זרה במשך הרבה הרבה שנים. לי מחכה משפחה כשאחזור להודו יום אחד, אבל מי שאין לה משפחה, מה מחכה לה בסוף? יש גיל שבו כבר קשה להביא ילדים, שכבר קשה להכיר ולהתחתן. גם העבודה עצמה בישראל מאד מאד תובענית, זה כמובן תלוי בכל אחת ובמעסיק שלה, אבל בסוף יש עובדות שאין להן הרבה זמן לעצמן ולחיים פרטיים. כשיש בן זוג, מישהו לחלוק איתו, זה מקל ומנחם, זה נותן כוח להמשיך לעבוד – אבל לעבוד ככה שנים לבד, לוותר על אהבה וילדים, זה מאד קשה.

כמו שאמרת, יש עובדות שכן מקיימות קשרים זוגיים, אבל אז ממה שאני מכירה הן נמנעות מנישואין עד שיסיימו לעבוד ויחזרו הביתה. אינני יודעת כמובן מה כל אחת מתכננת לעשות, אבל אני יודעת שלפחות חלק מהעובדות כן אומרות לי שהן לא מתכוונות להישאר בישראל, שהן רוצות לעבוד פה כמה שנים, להחזיר את החובות שלהן ולהרוויח כסף שיאפשר להן ולמשפחה שלהן חיים טובים, ואז לחזור. הרבה רוצות לחזור למדינה שלהן ולהורים שלהן, יש עובדות שקנו שם בית או שאפילו שנולד להן פה ילד הן שלחו אותו להודו.

אם נולד ילד בישראל זה כמובן מאד מסבך מול משרד הפנים, הרבה פעמים הן יפחדו לרשום אותו עם שם האב, יתנו פרטים לא נכונים בבית החולים או בשגרירות, ובאופן כללי המצב המשפחתי האמיתי שלהן לא יוכל להשתקף בשום מקום רשמי. זה יכול ליצור להן בעיות בהמשך אבל זה גם לא תמיד עוזר להן, כי הגיעו אלי גם מקרים שמשרד הפנים בסוף כן מגלה איכשהו על הזוגיות.

אני לא יודעת איך משרד הפנים מגלה דברים. אני יודעת שיש תופעה של הלשנות, זה מאד מעצב אותי. לפעמים זה סכסוכים אישיים בין עובדים ואז עובדת אחת מלשינה על אחרת, לפעמים זה אנשים מהודו שעובדים עם הלשכה והם מלשינים אליה. לפעמים זה הבן זוג עצמו או הבן זוג לשעבר, נתקלתי למשל במקרה שבו עובדת ועובד היו בזוגיות, הגבר איים עליה שאם

לא תתחתן איתו בישראל הוא יספר למשרד הפנים שהם ביחד. אני מתארת לעצמי שאולי חלק מהמעסיקים גם לא אוהבים את זה ומספרים למשרד הפנים, אולי גם הלשכה. עכשיו למשל דיברה איתי עובדת שבינה לבין עובד אחר נוצרו יחסים רומנטיים, היא נכנסה להריון והמשפחה של המעסיק כעסה עליה בגלל זה, הם ידעו שאסור לפטר אותה אז פשוט הלשינו עליה ללשכה או למשרד הפנים, והיא קיבלה זימון לשימוע. זו דרך נוחה מאד להיפטר ממנה.

יש עובדות שפונות אלי כי הן קיבלו הזמנה לשימוע במשרד הפנים, או אפילו החלטה לעזוב כי אמרו להן שיש לכן בן זוג וזה אסור. יש עובדות שאומרות לי שהן בכלל לא בזוגיות, למשל כי הם באמת היו ביחד אבל נפרדו בינתיים, או שהם בכלל לא היו ביחד וזה היה משהו קצר ולא משמעותי. אני כמובן לא יודעת אם זה נכון ואני לא מחטטת להן בחיים. אני יודעת שמשרד הפנים לא תמיד מאמין להן, אולי בצדק ואולי לא.

ממה שאני מכירה, בגלל שזה החוק, אם את בזוגיות ומשרד הפנים גילה, מאד קשה להפוך את זה בבית משפט. ממה שאני יודעת, חלק גדול מהעובדות שככה קורה להן לא הולכות לבית משפט, לפעמים הן עוזבות את ישראל עוד לפני שמשרד הפנים אמר להן כי הן יודעות שזה חסר סיכוי.

אני גם יודעת שיש מקרים שברגע שכל הסיפור מתחיל ומשרד הפנים בודק אותך, מתחילים לעשות בעיות עם הוויזה, לפעמים עובדות מפורטות בגלל זה ואז גם אין להן עבודה והן לא יכולות להתחיל עבודה חדשה. לפעמים עושים ככה גם לעובדת וגם לבן זוג שלה, זאת אומרת זה פוגע בשניהם ובמעסיקים של שניהם, והרבה פעמים העובדת פשוט תחזור הביתה כדי לא לסבך אף אחד."

תצהירה של גבי מ' מצורף ויסומן ע/8.

46. שאלון מקוון בנושא, שפרסמה העותרת 1 בדף הפייסבוק שלה לפני מספר חודשים, מאשש את הדברים האמורים. לשאלון ענו 52 עובדות ועובדים (הרוב נשים), שלפי תשובותיהן אינן נשואות בארצותיהן ושמעוניינות בזוגיות. 29 מהן השיבו שהן מקיימות מערכת יחסים עם מהגר אחר בישראל – 17 מהן השיבו שאינן מסתירות זאת, כשלפחות חלקן ציינו שכלל לא ידעו שהדבר אסור; ו-12 ענו שהן נאלצות להסתיר את קיומו של הקשר האינטימי מאנשים אחרים. כמה עובדות דיווחו שהיו רוצות זוגיות, אבל הן חוששות מאובדן האשרה ולכן נמנעות מקשר אינטימי. שלוש דיווחו שקיימו זוגיות עם עובד אחר בישראל וש אחד מבני הזוג – בכל המקרים, העובדת – עזבה את ישראל בשל כך. לא מעט מהמשיבות לשאלון (וכן עובדות רבות אחרות שדיווחו שאינן מעוניינים בזוגיות כלל מטעמיהן הן) – דיווחו על פגיעה בפרטיותן בנושא, מצד המשיבה, המעסיק ו/או הלשכה הפרטית. פגיעה זו בפרטיות היא חלק אינהרנטי ממדיניות המשיבה, ופוגעת אף באותן מהגרות שלא "נתפסו" מקיימות קשר זוגי, שכן היא מעניקה גושפנקא לחיטוט בחייהן הפרטיים.

IV. השלכות על העובדות – דוגמאות מהשטח

47. כאמור, בשנים 2017-2018, בטרם הוקפאה המדיניות האמורה למשך שנים, סייעה העותרת 1 למספר עובדות שהיו בזוגיות ו"נחשפו", ובחרו להאבק על זכותן. בעניינן הוגשו עררים לבית הדין לעררים על פי חוק הכניסה, ומהתצהירים שנלוו להם ניתן ללמוד על האופן בו הופעלה, והשפיעה, המדיניות האמורה. להלן נדגים כמה מהפגיעות של המדיניות האמורה – הן בעובדות, הן בילדיהן והן במטופלים שהעסיקו אותן. העדויות אף מלמדות עד כמה פשוט וטבעי להכיר בן אנוש נוסף, גם בנסיבות חיים שמצמצמות מאוד זמן פנוי ועד כמה מופרכת הדרישה להימנע מכך.

48. במהלך שנת 2017 פנתה אל העותרת 1 גב' ה"ב, אזרחית הפיליפינים שבאותה עת עבדה בישראל כדין כעובדת סיעוד קרוב לעשור. לשם הגעתה לישראל שילמה אלפי דולרים כדמי תיווך. לאחר כמה שנות עבודה בישראל הכירה את מי שהפך לימים לבן זוגה, הגם שהשניים לא נישאו ולא התגוררו יחד והיו נפגשים אחת לכמה זמן (ככל שהדבר התאפשר מבחינת מעסיקיהם, שלעיתים העסיקו אותם ביום המנוחה). לבני הזוג נולדו שתי בנות במהלך השנים; את בתם הבכורה הוציאה גב' ב' לארצה כדי שתגדל אצל משפחתה ולאחר מכן חזרה לישראל. לאחר לידת בתם השניה ביקשה אשרת כניסה חוזרת שתאפשר לה לעשות זאת שוב (כלומר, לצאת לארצה עם התינוקת, להפקיד את הילדה בידי אחותה, ולחזור ולהיכנס לישראל כדי להמשיך ולטפל בקשישה שאצלה עבדה באותה עת מזה 4 שנים); אך אז, שאלה אותה הלשכה הפרטית מי אבי הילד, ונמסר לה שאם לא תמסור את שמו – לא תוכל לחדש את אשרתה. במצוקתה, מסרה גב' ב' את פרטי האב; כמה חודשים לאחר מכן קיבלה מכתב מהמשיבה לפיו לא ניתן להאריך את אשרתה מאחר שאבי בתה שוהה בישראל (בשלב זה, הלה שהה בלא אשרה מזה כמה חודשים). כמה שבועות לאחר מכן היא נלקחה לשיחה עם העובדת הסוציאלית של הלשכה הפרטית, והוצג לה מכתב מהמשיבה ובו רשימת שאלות על אבי בתה. כהצהרתה:

"אני השבתי מה שידוע לי על מ', והעובדת הסוציאלית אמרה לי שעדיף שאומר שאיני בקשר יותר עם מ'. היא החתימה אותי על מכתב לפיו אנחנו לא בקשר. היא אמרה לי שכך אפשר יהיה להאריך לי את האשרה. לא הבנתי בדיוק את הדברים עליהם הוחתמתי, ואני מצירה על כך. על כל פנים, אני עודני בקשר עם מ'... הקשר בינינו מתמצה בפגישה פעם בחודש, כשיש לי יום מנוחה ממעסיקתי. איני יכולה להיות אחראית על יציאתו של [מ'] מישראל. ניסיתי לשכנע אותו לחזור לפיליפינים, אבל כרגע הוא לא מוכן לעשות זאת. מאד חשוב לי להישאר אצל מעסיקתי, ר', עד הסוף. הם משפחה מאד טובה. היא מאד קשורה אלי. איני רוצה לעזוב אותה ככה, אני יודעת שזה יפגע בה מאד".

כמה חודשים לאחר הגשת הערר הצדדים נפרדו על רקע אחר, ולאחר מכן בן זוגה של העובדת דנא החליט לעזוב את ישראל לצמיתות בסיוע היחידה לעזיבה מרצון. משכך, הערר התייתר ונמחק.

תצהירה של גב' ב' מצורף ומסומן ע/9.

49. באותה שנה הגיעה אל העותרת 1 גם גב' מ"מ, אזרחית הפיליפינים שבאותה עת עבדה בישראל כ-8 שנים, לאחר ששילמה אלפי דולרים כדמי תיווך לשם הגעתה לישראל. בשלב זה עבדה 7 שנים אצל אותו קשיש סיעודי, בן 90 שסבל מדלקת פרקים. בשנת 2011 הכירה את בן זוגה, ולשניים נולדו במהלך השנים שני ילדים, את שניהם לקחה גב' מ' לארצה והשאירה אותם אצל משפחתה וחזרה לישראל. במסגרת בקשתה לאשרת כניסה חוזרת לאחר לידת בנה השני, נשאלה על ידי הלשכה הפרטית מי הוא אבי בנה; ונמסר לה שאם לא תציין את השם, לא תחודש אשרתה. מכיוון שידעה על מדיניות המשיבה ומחשש שדבר הזוגיות ייוודע למשיבה, השיבה תחילה שהיא אינה מכירה את האב; אך העובדת הסוציאלית של הלשכה הפרטית הגיעה לביתה (בית המטופל) וכהצהרתה:

"היא אמרה לי: 'מה את, זונה? איך את לא יודעת מי האבא?' זה הפעיל עלי לחץ כבד, ולפיכך מסרתי את פרטיו של בן זוגי, בכתב ידי. באותה הצהרה הבהרתי שאיננו נשואים ואיננו מנהלים משק בית משותף... ביום 15.6.2017 קיבל מעסיקי סירוב להארכת אשרה שלי... אמרתי ל-א' שאחד מאיתנו צריך לצאת מישראל. א' הבהיר לי שאין בכוונו לצאת מישראל. הוא בעצמו לא קיבל כל דרישה לצאת מישראל..."

מאד חשוב לי להישאר אצל מעסיקי, כי הוא כבר מאד קשיש. הוא לא יתרגל בקלות למטפלת אחרת. אני עובדת איתו כבר שנים. אני מאד דואגת לצאת מישראל בגלל זה.

אציין שהגעתי לישראל צעירה, בגיל 27. אלו שנותיי היפות. אני לא מבינה מדוע אסור לי לנהל קשר זוגי, שאינו מפריע לאיש, בשנותיי הצעירות, היפות, הפוריות. כעת אני בת 36, יתכן שכשאשוב לפיליפינים כבר לא אהיה פוריה. אני שמחה שעשיתי ילדים בשנות הפוריות שלי".

גב' מ' הגישה למשיבה ערר פנימי אולם החליטה שלא להגיש ערר לבית הדין לעררים. נוכח חלוף הזמן, ומאחר שגב' מ' בחרה שלא להיכנס להליך משפטי, אין תיעוד במשרדי הח"מ או קשר עם גב' מ' שניתן ללמוד ממנו אודות גורל הקשר בין השניים או המשך שהייתם בהיתר בישראל לאחר הגשת ערר פנימי מטעמם.

העתק תצהירה של גב' מ' מצורף ומסומן ע/10.

50. בעניינה של עובדת אחרת, גב' מ"ר, בני הזוג נפרדו לאחר שהמשיבה גילתה על יחסיהם ודרשה שאחד מהם יעזוב את ישראל. העותרת 1 הודיעה על כך למשיבה, שבתשובה מסרה שלאחר בחינה חוזרת של המקרה תותר הארכת אשרתה, אולם זאת בכפוף לתנאים: הצהרה חתומה מטעם גב' ר' שתעדכן את המשיבה בכל שינוי במצבה האישי, תוך 7 ימים (הכוונה הברורה היתה, שבמידה והזוגיות תתחדש, העובדת מחויבת להודיע על כך); והצהרה חתומה ממעסיקתה הקשישה, לפיה העובדת נמצאת אצלה בכל שעות היום והלילה (למעט ביום החופשי שאותו התבקשה המעסיקה לציין, כדי שהמשיבה תוכל לפקח על העובדת ולוודא שאינה מבלה בו בקיום קשר אינטימי כזה או אחר) וכי לא ידוע לה על קשר זוגי בין העובדת לבין אבי בתה. כאילו לא די בכך, פנתה המשיבה למעסיקה ולבתה, שיתפה אותן במידע אישי ואינטימי של גב' ר', ודרשה מהן שיצהירו על מצב חיי הזוגיות שלה (דרישה שלא ניתן ליישמה, בלא חדירה לחייה הפרטיים של העובדת, תוך ניצול יחסי הכוח בינה לבין מעסיקה). בהמשך התברר לגב' ר' על התכתבות בין בתה של המעסיקה למשיבה, שעסקה בהערכה של הבת שכבר אינה בקשר עם אבי התינוק ושכנראה היה מדובר ב"סטוץ מזדמן ולא יותר". ערר שהגישה גב' ר' נמחק בהסכמה לבקשת המשיבה, בכפוף לתנאים האמורים הנ"ל (ערר 3147/17, פסק דין מיום 15.11.2017).

לאור הפגיעות החמורות בפרטיות שבהתנהלות המשיבה בכלל, ודרישותיה כתנאי להארכת הרישיון בפרט, הוגשה תביעה אזרחית על פגיעה בפרטיותה באמצעות ב"כ מהעותרת 2 (תא"מ 47166-07-18 ר' נ' משרד הפנים; פס"ד מיום 3.8.2021). התביעה בערכאה הראשונה נדחתה, אולם ערעור על דחייתה התקבל (ע"א 32220-11-21), ובהתאם לו פוצתה גב' ר' על ידי המשיבה בסכום כספי של כ-30 אלף ₪ בגין הפגיעה בפרטיותה כחלק מיישום המדיניות הנדונה. בהתאם לפרסום בנושא בתקשורת, השופטת בערכאת הערעור נזפה במשיבה ואמרה לנציגיה בדיון: "מה מתיר לכם לפרש שאם עובדת זרה רוצה לצאת לפאב ולהכיר שם אנשים היא צריכה להצהיר על זה? עובדים זרים אינם עבדים".

לדיווח בתקשורת אודות הדיון ר' "רשות האוכלוסין דרשה מעובדת זרה מידע אינטימי ותפצה אותה ב-27 אלף שקל", הארץ, 26.5.2022.

51. בינואר 2018 פנתה לעותרת 1 גם גב' ג"א, עובדת סיעוד אזרחית הפיליפינים שקשרה קשר עם מהגר עבודה בענף הבניין אזרח תורכיה, אותו הכירה במועדון ביום המנוחה השבועי. היא שילמה 14 אלף דולר כדי להגיע לישראל, וטיפלה בקשישה בת 89 הסובלת מאלצהיימר. בישראל הכירה את בן זוגה כאמור, ובמהלך שנת עבודתה השלישית בישראל גילתה שהיא בהריון. בדצמבר 2017 ילדה את בנה והחליטה שלא לרשום את שם אביו בתעודת הלידה שלו, מחשש שהדבר יוודע למשיבה ויתנקם בה. אי-הרישום לא הועיל לה: סמוך לאחר הלידה הגיעה בהנחיית הלשכה הפרטית ללשכת המשיבה כדי לבקש אשרת

כניסה-חוזרת, שתאפשר לה לצאת לארצה עם התינוק, להשאירו בחיק משפחתה ולשוב לישראל לטפל במעסיקתה. נציגת המשיבה סירבה להעניק לה אשרה כאמור, לאחר שדחקה בעובדת לגלות מי האב, והתברר כי גם הוא מהגר עבודה. גב' א' הגישה ערר פנימי באמצעות הח"מ, והמשיבה הסכימה לסגת מדרישותיה לאחר שמעסיקה של גב' א' דאז חתמו על התחייבות ואישור שאין בזוגיותה כדי להפריע לעבודתה.

תצהירה של גב' ג"א מיום 11.1.2018 מצורף ויסומן ע/11.

52. גב' ס"ר, אזרחית הפיליפינים שטיפלה בקשישה ערירית בת 96, הכירה את אבי בנה כשכבר שהתה בישראל כחמש שנים ונכנסה להריון כתוצאה מקשריה עמו. בשל ההריון הקשר "נחשף" והיא נדרשה לעזוב את ישראל :

"א' ואני איננו נשואים, מעולם לא נישאנו. אני לא בטוחה אם נישא אי פעם. מעולם אפילו לא גרנו ביחד. ביומיום הקשר בינינו בעיקר טלפוני, מדברים על איך היה בעבודה, וכולי. הוא הגיע לבקר אותי בבית המטופלת פעם אחת בלבד בכל שלוש השנים שאנחנו ביחד. אני מעולם לא הייתי בבית של א' ב-----....

לפני כמה חודשים נתבקשתי על ידי הסוכנות למסור פרטים אודות אבי הילד שלי. אמרתי לסוכנות שהילד שלי כבר בן שלוש, ואיני מבינה כעת מה חשוב לדעת את שם האב שלו. הסוכנות התעקשו, ואמרו שמשרד הפנים מסרב לתת לי אשרה בלי שאמסור פרטים על זהות האב. לכן מסרתי את שמו של א'. לאחר מכן קיבלתי החלטה לפיה מסורבת הארכת האשרה שלי כי אבי הילד שלי שוהה בישראל כעובד סיעודי.

אני בת 39. חשוב לי שיהיו לי ילדים. בגילי אין לי הרבה הזדמנויות להיות אמא, ואי אפשר היה לחכות עם זה. היחסים שלי עם א' לא היו העיקר, העיקר היה להיות אמא".

תצהיר זה משקף אחד ממחירי איסור הנהלים הנדונים, בפרט בשעה ששהיית העובדות נמשכת לאורך תקופה ארוכה: המחיר של מניעת האפשרות להיות הורה כתוצאה מאיסור הזוגיות. נעיר כי במקרה זה, אין תיעוד במשרדי הח"מ להמשך ההליך לאחר הגשת הערר הפנימי; למיטב הזכרון בסמוך לאחר הגשת הערר הפנימי נפטרה הקשישה בה טיפלה הגב' ר', והיא ביקשה לשוב לארצה ולהתאחד עם בנה.

תצהירה של ס"ר מיום 12.7.2017 מצורף ויסומן ע/12.

53. וכן ר' תצהירה של גב' ב"ב, אזרחית הודו, שהגיעה לישראל באשרה לעבודה בסיעוד, לאחר ששילמה 10,000 דולר כדמי תיווך, תצהיר השופך אור על סוג הקשרים וההיכרויות שנוצרים, על האופן בו נאכפת המדיניות:

"כמה חודשים לאחר שהגעתי לישראל הכרתי... עובד סיעודי מהודו, בן 29, השוהה בישראל באשרה מאז יולי 2014. הכרנו באחד מימי המנוחה השבועיים שלנו. ביום המנוחה השבועי הרבה עובדי סיעוד מהודו נפגשים ביחד בדירה באשדוד המושכרת להם בסופי שבוע, הגברים לחוד, והנשים לחוד, אבל באותו בניין. יצא שנפגשנו באותו בניין בה היו הדירות האלה. התחלנו להיות בקשר, בזמן העבודה טלפונית, ובימי המנוחה נפגשנו. התחיל בינינו קשר רומנטי. מעולם לא נישאנו.

בינואר 2017 גיליתי שאני בהריון. ביום 29.8.2017 ילדתי את בני הבכור, נ'. רשמנו את אביו של נ' בתעודת הלידה.

ביום 15.10.2017 בשעות הבוקר הגעתי למשרד הפנים בראשון לציון על מנת לבקש רי-אנטרי ויזה לי ולבני התינוק, על מנת שאוכל להגיע לביקור בהודו עמו ולשוב כעבור זמן מה לעבוד בישראל. בני הוא הנכד הראשון במשפחה, וחשוב לי שבני משפחתי יכירו אותו.

הפקידה.... סירבה לתת לי ולבני אשרת כניסה חוזרת, לאחר שהביטה בתעודת הלידה של בני. לדבריה, רק אם בן זוגי, ס', ייצא מישראל לצמיתות, אוכל להמשיך ולעבוד בישראל.

אציין כי ס' שילם 16,000 דולר עבור אשרת העבודה בישראל כדמי תיווך. גם הוא נטל הלוואות מהבנק על מנת לממן דמי התיווך, וגם הוא תומך יחיד בבני משפחתי, ומממן בין היתר את לימודיהן הגבוהים של שתי אחיותיו. הוא טרם סיים להחזיר את הלוואה, למעשה נשאר לו יותר מ-6,000 דולר להחזיר לבנק. הוא אינו יכול לחזור כעת להודו והדבר יגזור עליו כליה כלכלית."

גבי ב' סיימה לבסוף את העסקתה בישראל לפי החלטתה-שלה ועל מנת שלא להיפרד מילדה, ונשארה בהודו. בן זוגה המשיך לעבוד בישראל, ולמיטב הידיעה תמך במשך שנים באמצעות עבודתו בבת זוגו ובשני הילדים שנולדו להם וגדלו בהודו, עד שלבסוף הצטרף אליהם והמשפחה כולה חיה ביחד בהודו כיום. הדברים נכתבים על מנת להצביע על היעדר אינדיקציה ברורה לקשר בין זוגיות בין שני מהגרי עבודה בהיתר בענף הסיעוד, לבין השתקעות בישראל, התכלית שלשמה לכאורה נאסרת הזוגיות.

תצהירה של גבי ב' מיום 18.10.2017 מצורף ויסומן ע/13.

54. נציין שכפי שניתן לראות, אכיפת הפגיעה בחיי המשפחה של העובדות מתאפשרת דרך פגיעה בפרטיותן. היבט זה מומחש בדוגמאות הפרטניות שלעיל, בהן תוארו מקרים של דרישה להצהיר על זהות אבי הילד של העובדת ולמסור מספר דרכון שלו (תוך התניית חידוש הרישיון שלה במסירת פרטים אלו); דרישה להמצאת תצהירים מהמעסיקה הסיעודית לפיהם העובדת אינה מנהלת מערכת יחסים זוגית; שיחות ברור עם מעסיקים ולשכות סיעוד לגבי זוגיות של העובדת; בילוש, הטרדה וחקירות. עובדות נדרשות להיכנס לנבכי הסברים אודות טיב היחסים, מפגשים ושאלת קיומו של משק בית משותף (כאשר כלל לא ברור אם זהו קריטריון של הרשות לקביעה האם מדובר בזוגיות או לא). מטבע הדברים, הדרך לדעת על קשריו האישיים של אדם שלא נישא או נרשם כנשוי במדינת האזרחות, היא דרך חיטוט בחייו האישיים. במובן זה, ונעמוד על הדבר עוד בהמשך, שונה המצב לעומת אכיפת איסור ההורות (שבוטל בג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון), ובו הידיעה על לידת ילד נובעת מרישום מידי אצל המשיבה הנובע מהפסקת העבודה בחופשת הלידה, וכן מרישום הלידה בעת התקיימותה. לידה, להבדיל מזוגיות, היא אירוע נקודתי וחד-משמעי, שהידיעה עליו מיידית ואינה דורשת מעשי בילוש או פרשנות.

55. הדרך בה למדה המשיבה על חייהן הפרטיים של העובדות, הומחשה במקרים שתוארו לעיל, או ברובם. כך למשל, בתביעתה של גבי מ"ר שתוארה בסעי' 50 לעיל, נדונה המדיניות ויישומה הכולל חדירה לפרטיות, בידי מי שהיתה בזמנו ראש מינהל עובדים זרים, עינבל משש. זו העידה כך:

"ש. ... במכתב זה [מהמשיבה] התנו את המשך עבודתה ושהייתה של התובעת בארץ בכמה תנאים, בין היתר שתדווח לרשות על כל שינוי במצבה האישי, באיזה מצבים יש חובת דיווח על שינוי במצב האישי?

ת. אגב, לא ראיתי הצהרה שלה עד יום זה, אולי קיים ולא ראיתי. היא נדרשה להגיש הצהרה ולא הגישה. חובה זו היא על כלל העובדים בענף הסיעוד. לגבי השינוי במצבה האישי לדוגמא: בן זוג, בעל, ילד וכד'. או שינויים אחרים אולי במצב הבריאותי.

ש. בהמשך אמרת שהיא עדיין הייתה צריכה להצהיר על שינוי במצבה כעובדת זרה...
ת. היא צריכה לדווח בכל שינוי מצב וכל שינוי יש לפרט בבקשה להארכת רישיון ישיבה.
ש. מפנה לנספח ו' – נדרשים להצהיר על מצב משפחתי ולא מצב אישי?
ת. מה השאלה? עניתי מקודם לגבי האבחנה אותה צריך לדווח.
ש. כלומר אם בהתחייבות שביקשתם ממנה, אם התובעת תיפגש כל ערב עם גבר אחר היא צריכה להצהיר על כך לרשות?
ת. לא אבל כל שינוי במצב היא צריכה להצהיר. אם מישהו אמר לה שלום במכולת היא לא צריכה לדווח.
ש. אם יש לה קשר פעם בשבוע היא צריכה לדווח?

...

מה אופרטיבית היא צריכה לדווח בעניין זה?
ת. מפנה אותך לנוהל העסקת עובד זר בענף הסיעוד, בהצהרה עליה חתומה העובדת. כתוב "הנני מתחייבת לעדכן בכל שינוי במצבי האישי או בן זוג..."
ש. האם היא צריכה לדווח על כל קשר זוגי?
ת. היא צריכה לדווח על כל שינוי במצבה האישי.
ש. יש עוד אנשים שאתם דורשים מהם לדווח למשל תיירים או מבקשי מקלט צריכים לדווח על כל שינוי במצבם האישי?
ת. לא יודעת.

...

ש. למה דרשתם שהמעסיקה תצהיר שלתובעת אין קשר עם בן זוגה. מה זה עניינה של המעסיקה?
ת. אני יכולה לשאול או את העובדת או את המעסיקה שהצהירה שיש לה בן זוג. את מי אני יכולה לשאול?"

פרוטוקול חקירת ראש מינהל עובדים זרים במשיבה מיום 12.11.2020 מצורף ויסומן ע/14.

56. זאת ועוד; בפסק הדין שדחה את תביעתה של גב' ר' (ונהפך במחוזי – שם כאמור קיבלה העובדת פיצוי על הפגיעה בפרטיות), צוין כי המשיבה רואה עצמה כבעלת סמכויות בילוש על מנת להבין מהו אותו מצב אישי של העובדת בעלת ההיתר. כך קבע שופט השלום בפסק הדין: "גב' משש הבהירה בעדותה כי הנתבעת פנתה ישירות אל התובעת ואל המעסיקה, שהרי זו דרכה של הרשות לאיסוף מידע בנוגע למצבם האישי של העובדים הזרים (ס' 29 לתע"ר נתבעת; עמ' 22, שורות 8-9 לפרוטוקול), ובחרה שלא לנקוט באמצעים לבילוש אחר התובעת ביום החופש שלה ובכלל, וזאת למרות שבסמכותה לעשות כן: "ישנה סמכות בחוק קיימת לפקחים של הרשות שיכולים בכל עת לבוא ולבדוק... הם יכולים להגיד. לא נשלחו שום פקחים לבלוש אחריה, חרף העובדה שיש סמכות לבצע אכיפה" (סע' 26 לפסק הדין). יוער כי בבית משפט השלום נדחתה התביעה בין היתר, נוכח כך שלדידו של בית המשפט לא הוכחה פגיעה בפרטיות בשיחת נציגת המשיב עם המעסיקה שמטרתה (זאת קיבל בית המשפט) היתה "לדלות מידע אודות שינוי

בחייה האישיים של התובעת לצורך בחינת בקשתה להארכת הרישיון" (סעי' 27 לפסק הדין), שכן לא הוצגו הקלטות של השיחה או ראיות לתוכנה בפועל.

57. גם בעניינה של גב' ב', שתואר לעיל, הועברה למעסיקיה של העובדת פנייה שהעבירה המשיבה ללשכת השמה פרטית (אותן לשכות שתפקידן להשים את העובדת בבית המטופל הסיעודי, כפי שתואר בסעי' 29 לעיל), ובה נדרשה נציגת הלשכה לברר אודות אבי ילדיה של העובדת. כפי שעולה מפנייה זו, ה"בירור" שערכה הלשכה נבע מדרישה מפורשת של המשיבה שבאה לאחר הדיווח לפיו העובדת יצאה לחופשת לידה. המשיבה שלחה את נציגת הלשכה הפרטית "לראיין" את העובדת שילדה בישראל, מיהו אבי בנה (השאלות נשאלות לאחר שהילד כבר יצא מישראל, בגיל חודש ימים; התשובות שמופיעות בכתב יד הן רישום של נציגת הלשכה הפרטית לאחר שיחה עם העובדת):

[צילום הטופס הוסר]

V. הפסקת יישום המדיניות וההחלטה על תחילת יישומה שוב בשנת 2024

58. החל ממועד שאינו ידוע לעותרת, והיה לכל המאוחר בשנת 2020, **חדלה המשיבה בפועל מאכיפת מדיניותה לאיסור קשרים אינטימיים בין מהגרי עבודה**. העותרות אינן יודעות מה הוביל להחלטה על אי-אכיפת האיסור. ייתכן והובילו לכך העררים הפרטניים או התביעה האזרחית, ואולי הפרסום שהמדיניות בכללותה זכתה לו בתקשורת (ר' למשל 'המדינה פועלת למנוע קשרים זוגיים בין עובדים זרים', **הארץ**, 7.7.2017).

59. בשנת 2024 החלו שוב לפנות אל העותרת ואל עו"ד מהמגזר הפרטי עובדות ועובדים שזומנו לשימוע בגין "חשד לזוגיות". כתוצאה מכך פנתה העותרת 1 למשיבה בפברואר 2025 בבקשה לפי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, וביקשה לקבל מידע על פעולות האכיפה של המשיבה בנושא.

במענה לכך השיבה המשיבה ביום 4.3.2025 כי "**אכיפה מינהלית לעובדי סיעוד בשל הימצאות בני משפחה מקירבה ראשונה בישראל, החלה בשנת 2024**" (ההדגשה הוספה). בהתאם, כל הנתונים במענה מתייחסים לשנת 2024 בלבד, ולא לשנים 2020-2023.

במסגרת המענה נמסר, כי בשנת 2024 נערכו 10 שימועים לעובדי ועובדות סיעוד בשל חשד ל"קירבה משפחתית", כשבכל המקרים דובר בזוגיות. 7 מתוך השימועים האלו נערכו לנשים, ו-3 לגברים (יתכן שבחלק מהמקרים דובר בשימועים מקבילים שנערכו לבני זוג). רוב השימועים הובילו את המשיבה להחליט על ביטול הרישיון לעובדים – ל-5 נשים ול-2 גברים (לאחד מהגברים הללו הוארך הרישיון בהמשך עקב שינוי נסיבות).

המענה לבקשת חופש המידע מצורף ומסומן ע/15.

60. אם כן, המשיבה חזרה ליישם מדיניות זו בשיאה של מלחמת "חרבות ברזל", עת מטופלים סיעודיים טוענים למחסור בעובדים והמשיבה עצמה טוענת שוב ושוב למחסור בכוח אדם לאכיפה (לרבות של זכויות עובדים) אצלה עצמה. הסיבה לכך שהמשיבה החליטה "להפשיר" את מדיניותה לאחר שנים של הקפאה, וזאת דווקא בשיא המלחמה, אינה ידועה לעותרות; אולם ניתן להניח שהיא קשורה דווקא לתוצאות המלחמה: מיד לאחר המלחמה החליטה ממשלת ישראל על הקפאת עשרות אלפי היתרי עבודה לעובדים פלסטינים שעבדו עד אז בישראל, ולהחליפם במהגרי עבודה – בפרט בענפי הבניין, החקלאות, והתעשייה והשירותים. עקב כך, אכן הגיעו בהמשך עשרות אלפי מהגרי עבודה, רובם המוחלט גברים, לענפים אלו. העותרות משערות, שהדבר העיקרי שהטריד את המשיבה בהקשר זה לא היה ביטחון העובדים המגיעים לישראל בזמן מלחמה, לא זכויותיהם (חלק ניכר מהם הגיעו לאחר תשלום דמי תיווך

אסטרטגיים) ולא היעדר המשאבים לפיקוח אחר זכויותיהם – כי אם החשש שאלו יכירו עובדות סיעוד וייכנסו עמן לקשרים רומנטיים.

61. העותרות אינן מכירות כמובן את כל המקרים שבהם נערכו שימועים לעובדות ולעובדים מאז "הפשרת" המדיניות. כאמור לעיל, המקרים שבהם נערכו שימועים אף אינם מייצגים את כלל נפגעות המדיניות האמורה (כאמור, בין נפגעות המדיניות גם מי שנמנעו מזוגיות כלל מחשש לאבדן אשרה; מי שהפרו את המדיניות וחיות בהסתרה; ומי ש"בחרו" לעזוב את ישראל בשל המדיניות האמורה לאחר שרקמו קשרי זוגיות עם מהגר אחר, עוד בטרם נערך להם כלל שימוע).

בחלק מהמקרים שכן הגיעו לפתחה של העותרת 1, לא הוגשו הליכים משפטיים מסיבות שונות. כך למשל, באחד המקרים הללו, שני בני הזוג – שניהם עובדי סיעוד מהודו – יצאו לארצם לחופשה כדי להתחתן; ועוד בטרם הספיקו לחזור לישראל, נשלחו אליהם הודעות מהמשיבה, שגילתה על כך בדרך לא דרך, לפיה עליהם לבחור מי מהם יוכלו לחזור לישראל. השניים, לאחר שהבינו את גורלם הצפוי, בחרו שלא לסבך את מעסיקהם וביקשו שלא להגיש ערר בנושא, מה שממילא היו מתקשים לעשות מארצם, והחליטו שרק בן הזוג ישוב, באופן שיצר חובות משמעותיים יותר על גבו.

62. במקרים אחרים הוגשו עררים על החלטות המשיבה, ואלו מלמדים על הקושי המובנה בניהול הליכים אלו בבית הדין לעררים. כך למשל ניתן ללמוד מהמקרה החריג שהגיע לבית המשפט הנכבד במסגרת ערעור – עת"מ (י-ם) 12843-03-25 VALA נ' **רשות האוכלוסין וההגירה**, ניתן ביום 30.7.2025 (להלן: **עת"מ VALA**; העובד שם לא יוצג בידי העותרות). לפי פסק הדין, באותו מקרה דובר בעובד סיעוד שהתארס לעובדת אחרת והמשיבה למדה על כך מהלשנת בתה של המעסיקה הקודמת של העובד. לאחר שימוע, המשיבה קבעה כי השניים מקיימים זוגיות הכוללת מגורים משותפים ודרשה את יציאת העובד תוך 14 יום מישראל. ערר שהוגש בידי העובד ומעסיקו (שאינו לא טרח לברר עמו כיצד ביטול אשרת העובד ישפיע עליו – על כך בהמשך) נדחה ללא דיון תוך אימוץ נימוקי המשיבה. במסגרת הערעור שהוגש על פסק דינו של בית הדין לעררים, מתח בית המשפט הנכבד ביקורת חריפה הן על המשיבה והן על בית הדין לעררים. בית המשפט הנכבד קבע שיש טעם בטענות העובד ומעסיקו, כי המשיבה התבססה על טעות עובדתית בקביעתה כי בני הזוג גרים יחד; שבהיעדר מגורים משותפים ונישואין, קיים קושי לפי הדין הקיים להגדיר את העובד וארוסתו כבני זוג, שכן בהקשרים אחרים של המשפט נקבע כי אין די בכך כדי לכוון זוגיות; כי נפל פגם מהותי בסירוב המשיבה לבחון את השפעת החלטתה על המעסיק הסיעודי בטרם קבלתה; וכי לא היה מקום לדחות את הערר ללא דיון.

63. התנהלות זו של בית הדין אינה חריגה, ונתגלעה גם במקרים אחרים שהגיעו לפתחו – הגם שבאותם מקרים, מזלן של העובדות לא שפר עליהן והן לא יכלו להגיש ערעור לבית המשפט הנכבד (בין היתר בשל כך שפוטרו תוך כדי ההליכים, מעסיקהן לא היו צד להליכים ולהן עצמן לא הייתה הכנסה שתאפשר להן לעמוד בעלויות הנדרשות לכך).

כך למשל, בפברואר 2025 דחה בית הדין לעררים, שוב ללא דיון, ערר שהגישה עובדת סיעוד מהודו באמצעות העותרת 1 על החלטת המשיבה לפיה עליה לצאת מישראל תוך 14 יום. באותה פרשה, המשיבה גילתה על דבר הזוגיות לאחר שבן הזוג הגיש בקשת מקלט בישראל במסגרתה סיפר על הזוגיות עם העובדת; ודרשה את יציאת העובדת – למרות שכל האינדיקציות הראו שאין בכוונתה להשתקע בישראל (העובדת רכשה בית בארצה; בני הזוג החליטו להמתין עם חתונתם עד להחזרת ההלוואה של העובדת וחזרתה לארצה; לבני הזוג נולדה תינוקת שבני הזוג הוציאו להודו).

הערר באותו מקרה לא הוגש בהיבטים מושא עתירה זו אלא בהיבט אחר – בחצי השנה שחלפה בין השימוע שנערך לעובדת בנושא אצל המשיבה לבין מועד קבלת ההחלטה בעניינה, **חל שינוי נסיבות ובני הזוג נפרדו**; ובקשה לעיון מחדשה שהגישה העובדת למשיבה נדחתה **תוך יום** ובלא נימוק. במסגרת הערר, עמדת המשיבה הייתה שאין בטענת העובדת לפרידה כדי לשנות מהחלטתה (!). בית הדין לעררים דחה את הערר, גם במקרה זה ללא דיון, תוך קביעת קביעות שהמשיבה עצמה לא טענה להן, לפיהן העובדת וכן הזוג לשעבר עודם בזוגיות ושהעובדת אינה אמינה (כאמור בית הדין אף לא פגש בעובדת). העובדת לא יכלה לשאת בעלויות ולהגיש ערעור: היא פוטרה על ידי מעסיקתה סמוך לאחר הגשת הערר, היות שאשרתה הוקפאה בידי המשיבה ולא הוארכה (בית הדין לעררים נתן סעד זמני לפיו לא יינקטו הליכי אכיפה נגדה, ולא הורה על מתן אשרה). משכך היא נותרה ללא עבודה, ללא יכולת חוקית לפרנס עצמה, וללא מעסיק שיחלוק עמה בהוצאות הערעור. היא הודיעה כי היא חוזרת לארצה תחת חובות כבדים (ולאחר שאף חוייבה בהוצאות במסגרת פסק הדין).

העתק הערר מצורף ומסומן ע/16.

64. לאחרונה הגיעה אל העותרת 1 עובדת סיעוד ממולדובה, שאף היא הגישה את עררה בגפה וללא מעסיקתה, לאחר שמשפחת המעסיקה זעמה עליה על כך שבשל נישואיה לעובד אחר, המשיבה ביטלה את אשרתה והמעסיקה נפגעה. הערר נמחק לאחר הערות בית הדין לעררים בתמורה למתן זמן התארגנות ארוך יותר לעובדת. על נסיבות המקרה ניתן ללמוד מתצהירה (העובדת יוצגה בערר שהוגש לבית הדין לעררים, שלא על ידי העותרות):

"אני אזרחית מולדובה, בת בערך 47. הגעתי לישראל לפני כ-10 שנים, באשרת ב/1, כדי לעבוד כעובדת סיעוד. שילמתי משהו כמו 9,400 דולר כדי לבוא לכאן ולעבוד פה.... בזמן הגעתי לישראל הייתי נשואה, אך התגרשנו אחרי שנה וקצת. יש לי שתי בנות במולדובה מבעלי לשעבר, כיום הן בנות 20 וכמעט 18. הן גרות עם אמא שלי....

ב-5.5 השנים האחרונות הועסקתי באשרה הומניטארית אצל קשישה בת כ-88, חולת אלצהיימר. אני קוראת לה סבתא כי ככה אני מרגישה כלפיה. היא זקוקה להליכון ביומיום וזקוקה למסכת חמצן. בחוץ היא יכולה רק בכסא כלכלים....

בשנת 2019 הכרתי את ו'. אז עוד עבדתי אצל המעסיקה הקודמת שלי. הייתי בתור לדואר, והגיע בחור חמוד ששאל מי אחרון בתור. אני הייתי האחרונה בתור וככה התחלנו לדבר, הוא התחיל להתבדח איתי. הוא מצא חן בעיניי, לא חשבתי שיצא מזה משהו או שזה יתפתח למשהו רציני – זה היה שנה אחרי הגירושים שלי, אבל הנה יצא שאנחנו ביחד כבר 7 שנים בערך.

ו' גם ממולדובה, הוא עבד פה אשרה בבנייה. בשבתות כשהייתי יוצאת ליום החופשי שלי היינו נפגשים, והייתי חוזרת לסבתא. לא ידעתי שיש בזה משהו לא בסדר או שזה אסור, מעולם לא הסתרתי את זה. להפך, שיתפתי בשמחה את המשפחה שאצלה עבדתי שיש לי חבר, הם מאד שמחו בשבילי שיש לי פה מישהו, שאני לא לבד. הייתי מאד בודדה אחרי הגירושים ופתאום היה לי מישהו בחיים, שאני יכולה לחלוק איתו הכל, שאוהב אותי ואני אותו, מישהו לחכות לו אחרי שבוע של עבודה שאני יכולה לשבת איתו ולהיות רק אנחנו ולשתף בהכל.

יש לי פה חברות ממולדובה שעושות עבודה כמוני, אני יודעת גם מהן כמה זה קשה להיות לבד כל כך הרבה זמן. אנחנו אוהבות את המעסיקים שלנו אבל בסוף זו עבודה קשה, צריך לעבוד כל הזמן וזו עבודה פיזית לא פשוטה.

ו' סיים את האשרה שלו בערך בשנת 2022, אני לא זוכרת בדיוק מתי. ידענו שזה עומד לקרות ושהוא צריך לעזוב ולחזור למולדובה. הפרידה הייתה קשה אבל ידענו שהיא זמנית ושנשאר בקשר. הוא חזר למולדובה ובאמת נשארנו בקשר, היינו מדברים כל יום בווצאפ. ידענו שיום אחד אני אצטרף אליו כשאני אסיים את העבודה בישראל. קיוויתי שאני אהיה עם סבתא עד סוף חייה ואז אני אחזור.

אחרי שהתחילה מלחמה בישראל, בסוף של שנת 2023, המעסיק של ו' התקשר אליו ואמר לו לחזור לישראל. ו' שמח על האפשרות לחזור למעסיק שלו ואלי. אני כמובן שמחתי מאד, הייתי בשמיים. לא ראיתי אותו מאז שהוא עזב למולדובה וזה היה אושר גדול. שוב היינו מתראים בשבתות, הייתי מחכה לזה במהלך כל שבוע.

בשלב מסויים התחלנו לדבר על למסד את הקשר בינינו ולהתחתן. דיברנו על התכניות להקים לנו בית ומשפחה במולדובה. אבל אז בחודש אפריל קרה דבר נורא ו-ו' עבר תאונה בעבודה, הוא נפל מגובה ונוצר לו שבר פתוח ברגל. ישר הזעיקו אמבולנס ומשטרה והוא נלקח לבית החולים. מאז הוא הפסיק לעבוד ואני לא יודעת אם הוא יוכל לחזור לעבוד. הוא נשאר פה באשרה בשביל טיפולים רפואיים. הוא עבר עשרה ניתוחים שיקום מאד ארוך בבית לוינשטיין.

... יום אחד בבית החולים הוא הוציא טבעת ונתן לי. הוא אמר לי שהוא לא יכול במצבו להסתובב ולבחור טבעת אחרת, אבל שהוא רוצה שאני אתחתן איתו. כמובן שהסכמתי, זה היה משהו מרגש ושמח בתוך הלחץ והחרדה מהתאונה. התחתנו בנישואי יוטה, הייתה לנו עורכת דין שאמרה לנו שישראל מכירה בנישואי יוטה, אבל לא אמרו לנו שום דבר על זה שזה בעיה להתחתן.

בסוף חודש יוני, הלשכה אמרה לי שמשרד הפנים רוצה להפסיק את העבודה שלי ושאני צריכה ללכת אליהם לשימוע. השימוע היה על זה שיש לי בן זוג. הייתי בהלם. לא עלה בדעתי שזה משהו לא בסדר, זה לא הפריע לאף אחד... השימוע במשרד הפנים היה כמה ימים אחרי שהזמינו אותי... בערך שבועיים אחרי זה קיבלתי החלטה שאני צריכה לעזוב את ישראל תוך 7 ימים.

אני לא יודעת אם משרד הפנים דיבר עם המשפחה של סבתא, לדעתי לא כי המשפחה הייתה אומרת לי. הם כמובן לקחו את זה קשה כי זה השפיע גם על סבתא. הם כעסו עלי שהתחתנתי – למרות שלא ידעתי שזה לא בסדר. הרגשתי אשמה, שעכשיו בגללי סבתא תפגע. לא רציתי לעזוב אותה, היא כמו סבתא שלי, אני מטפלת בה כבר שנים והייתי בטוחה שאלווה אותה ואשאר איתה עד מותה. גם לא רציתי להשאיר את ו' פה לבד בבית חולים, וגם היה לי קשה עכשיו לסיים ככה, שלא ישלמו לי גם פיצויי פיטורים אחרי כל השנים האלה. הייתי צריכה את הכסף, בעלי נכה שכנראה כבר לא יוכל לעבוד בבניין.

לקחתי עורכת דין והלכנו עם זה לבית משפט. היה דיון בחודש אוקטובר, הבנתי מעורכת הדין שלי שבית המשפט לא חושב שצריך לתת לי להישאר. הסכמתי לוותר על הערעור תמורת זה שלפחות יתנו לי להישאר פה 90 ימים עם ו' ועם סבתא. המשכתי לטפל בסבתא ולעזור להם עד שתבוא מישהי שתחליף אותי כדי שלא לפגוע בסבתא.

אני אמורה לעזוב כבר. ו' גם אמור לעזוב, הוא סיים את הטיפולים שהוא צריך פה וכבר הזמין כרטיס טיסה לתחילת חודש פברואר. אני מודה שהייתי שמחה להמשיך עוד עם סבתא, ולהרוויח קצת כסף שיהיה לי ול-ו' בעתיד כשאחזור אליו למולדובה. אני לא מבינה מה עשיתי

לא בסדר, איך אפשר שאחרי עשר שנים שטיפלתי באנשים מבוגרים פה בישראל ככה אומרים לי יום אחד, לכי הביתה עוד שבוע, והכל רק כי יש מישהו שאני אוהבת והוא אוהב אותי".

העתק תצהירה של העובדת גבי ל"מ תוך השחרת פרטיה המלאים (שמה המלא מצוי אצל העותרת 1) מצורף ומסומן ע/17.

65. חשוב להדגיש שמדיניות המשיבה אינה פוגעת רק בעובדות – במקרים בהם "נחשפת" הזוגיות והעובדת נדרשת לעזוב את ישראל, המדיניות פוגעת גם במעסיקה, המטופלים הסיעודיים. העותרות מגישות עתירה זו על שום הפגיעה הקשה בעובדות ובעובדים, אולם המדיניות ויישומה פוגעים לא אחת אף במטופלים הסיעודיים המוצאים עצמם בלא עובדת מסורה, ש"נתפסה" מקיימת קשר זוגי ולפיכך מגורשת או עוזבת ביוזמתה, על מנת שלא לפגוע באשרת בן זוגה. כך למשל, מצהיר בנה של מטופלת סיעודית חולת אלצהיימר, שהעובדת שלה התבקשה לעזוב את ישראל נוכח זוגיות:

"בשלב מסוים נודע לי ש-ב' הכירה בישראל גבר זר ויצרה עמו קשר אינטימי. למיטב ידיעתי, הוא היה מבקר בבית אמי מעת לעת, לא יותר מפעם בחודש. קשרם נסוב הרבה על שיחות טלפון, ופחות על מפגשים פיסיים, שכן קשה היה לעזוב את אמי בלי השגחה.

בשלב מסוים ב' נכנסה להריון. בשלב זה היא עוד לא היתה בישראל 5 שנים. מייעוץ משפטי הבנתי שהיא זכאית להישאר עם הילד בישראל. היא החליטה לעשות זאת, ושלחה אותו לטיפול ברוב שעות היממה במעין פעוטון בדרום העיר. ביתר הזמן הוא היה עם אמי ואיתה בבית. למרות שהבנתי שזו זכותה להישאר עם הילד, נוכח העובדה שנכנסה להריון מגבר זר בישראל, קיבלה אמי הודעה ש-ב' מחויבת לעזוב את ישראל, בשל העובדה שאבי בנה שוהה פה. נכנסנו למצוקה קשה מאד נוכח החלטה זו. חששנו מאוד שמא אמי תיאלץ להיפרד מ-ב', אותה כבר הכירה. במצב האלצהיימר שלה, היה יכול להיות בלתי אפשרי עבורה להסתגל לעובדת אחרת".

תצהירו של ד"פ, מצורף ויסומן ע/18.

66. ביטוי לפגיעה במעסיקים ניתן למצוא בדבריה של גבי ש"ב, מטופלת סיעודית המגיעה לוועדות הכנסת כדי לקדם את צרכי המטופלים הסיעודיים, בדיון שהתקיים ביום 3.6.2025 בוועדת העובדים הזרים של הכנסת, תחת הכותרת "התופעה הגוברת של נטישת עובדים זרים את מעסיקהם בכל הענפים":

"יש לנו כאן את א"צ... העובד הראשון שלו עזב בגלל הרשות. כי הם עלו על זה שיש לו תינוק פה ובת זוג ואיימו עליו שתוך 14 יום הוא חייב לעזוב את הארץ. מה הוא עשה? השאיר אותו במיטה, לא בא לעבודה. ברח. הוא היה צריך לצלצל אליי הביתה לבקש שאני אשלח את המטפל שלי כדי להקים אותו מהמיטה. כדי לראות איפה הוא בכלל נמצא. אז העובד ברח בגללם, לא בגלל שהוא לא היה. הוא עבד 12 שנה אצל א'. והוא פחד שהם יבואו לעצור אותו אז הוא ברח, הוא נעלם לכולם. אפילו אין לו שום קשר איתו. והבן אדם נשאר בלי מטפל" (עמ' 19 לפרוטוקול הדיון דנא).

ובהמשך, דבריו של א"צ, המעסיק, אודות אותו מקרה:

"[העובד] קיבל מכתב מרשות האוכלוסין שאו שהוא יעזוב את הארץ או שהחברה שלו תעזוב עם התינוק. איך שהוא קיבל את המכתב הוא פשוט עזב אותי... אני כבר הייתי מסודר, אם הם לא היו כותבים לו את המכתב אני הייתי ממשיך איתו. ממש נהייתי ממנו. הוא יודע את הצרכים שלי, הוא מכיר אותי. כבר חבר שלי, הולך איתי לכל מקום. ורק בגלל המכתב המזורג הזה אז הוא עזב אותי. הוא יכול היה להמשיך. אפשר לחשוב שיש 31,000 עובדים שמתנדבים

לעבוד עם אנשים עם מוגבלות. לא היה צריך הרבה על מנת לכתוב לו את המכתב לגרש אותו מהארץ" (עמ' 20 לפרוטוקול הדיון בוועדה).

העמודים הרלוונטיים בפרוטוקול הדיון יצורפו ויסומנו ע/19.

67. לא למותר לציין, שהמשיבה מקבלת את החלטותיה בנושא בדבר עזיבת הארץ תוך 7 או 14 ימים, מבלי לבחון את השפעת החלטותיה על המטופלים ומבלי לערוך להם שימוע בנושא. הדבר אף זכה לביקורת בית המשפט הנכבד במסגרת עת"מ VALA הנזכר לעיל.

68. **לסיכומו של פרק זה**: למדיניותה של המשיבה אדוות רבות. השפעתה רחבה ביותר וחורגת בהרבה מענייני של העובדות ש"נתפסו" מקיימות זוגיות. היא מונעת חיי משפחה מנשים רבות למשך שנים ארוכות; ולחלופין גוזרת על רבות מהן חיים של הסתרה ופחד. על מנת ליישמה, המשיבה חייבת לנקוט אמצעים פולשניים החודרים לפרטיותן של העובדות ואף למערכת היחסים הקרובה והמשמעותית שלהן עם מעסיקהן או הלשכות הפרטיות שלהן. במקרים בהם מתעורר חשד אצל המשיבה, היא יכולה להקפיד את אשרות בני הזוג למשך חודשים, באופן הפוגע בשניהם ובמעסיקהם, ולא פעם אף מביא לפיטוריהם. ככל שהמשיבה מצאה שאכן מדובר בעובדים המקיימים מערכת יחסים, אפילו כזו שאינה עולה לכדי "ידועים בציבור", נדרשת יציאתו של אחד מהם תוך 14 יום ולעיתים תוך 7 ימים בלבד; במקרים שבהם לא ניתן להרחיק את אחד העובדים, בן הזוג השני הוא בהגדרה מי שיידרש לעזוב את ישראל. לרוב, תהיה זו האישה שתעזוב. ההחלטה מתקבלת על בסיס עצם קיומה של זוגיות, מבלי לבחון שיקולים אחרים (לרבות הפגיעה בעובדת, הפגיעה במעסיק, או קיומן של אינדיקציות לכך שאין בכוונת בני הזוג להשתקע בישראל).

VI. פניות העותרות אל המשיבה

69. סמוך לאחר מתן פסק הדין בבג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון, פנו העותרות לשר הפנים דאז בבקשה כי יורה באופן מידי לחדול מהמדיניות מושא עתירה זה, שלפיה קשירת קשר זוגי או נישואים בין מהגרי עבודה השוהים בישראל הם עילה להפקעת רישיון ישיבתם של בני הזוג, למעצר ולגירוש מישראל. בפניה הודגש, כי המשך יישומה של מדיניות זו – פסולה ובלתי חוקית מאז ומעולם; מדיניות שיושמה למן ראשית הדרך בחוסר סמכות ותוך פגיעה אסורה בזכויות יסוד – אינו אפשרי ביתר שאת לאחר הפסיקה בבג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון וקביעותיו של בג"ץ, בין היתר, בדבר מעמדה הנורמטיבי של הזכות לחיי משפחה.

פניית ב"כ העותרות דאז מיום 12.7.2012 מצורפת ותסומן ע/20.

70. פנייה זו, כדרך של פניות רבות למשיבה, לא נענתה מעולם. לא זו בלבד, אלא שתגובתה של המשיבה לדבריו הנכוחים של בית המשפט העליון בבג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון היתה לא אחרת מלעגן את מדיניות איסור הזוגיות בנוהל עובדת זרה בהריון המתוקן שנקבע בעקבות פסיקת בג"ץ, ואף להחמירה ביחס למדיניות הקודמת (בנוסחו של נוהל עובדת זרה בהריון מאז מתן פסק הדין אין הכרח אפילו שיתקיים קשר זוגי בין מהגרי העבודה וממילא אף קשר נישואים, אלא די בהורות משותפת כדי להצדיק דרישה כי אחד ההורים יצא את ישראל לצמיתות, וזאת בניגוד לנוסח הנוהל הקודם, משנת 2002).

71. כאמור, בין השנים 2015 ועד 2018 הוגשו שורה של עררים שבכולם ניסו ב"כ העוררות מטעם העותרות, לתקוף את המדיניות בכללותה ולהביא לביטולה (ר' הדוגמאות שצורפו לעיל וסומנו נספחים ע/3, ע/4 וע/16).

72. כפי שתואר, החל משנת 2019 לערך ועד לשנת 2024, הפסיקה המשיבה לאכוף את המדיניות. בשנת 2024, החלו להגיע לעותרות דיווחים שונים על אכיפת זוגיות אשר כתוצאה מהם, שלחה העותרת 1 בקשה לפי

חוק חופש המידע התשנ"ח-1998 אודות אכיפת המדיניות, שמהמענה לה, במרץ 2025, עלה כי המשיבה שבה לאכוף את מדיניותה בנושא; וכי ב-10 מקרים נערכו שימועים בנושא לעובדים (יתכן שבחלק מהמקרים דובר בשימועים מקבילים לבני הזוג). במקביל וכמתואר לעיל, בחלק מהמקרים הללו הוגשו עררים לבית הדין, לפחות באלו המוכרים לעותרת 1 העררים נדחו ללא דיון ומבלי לבחון את המדיניות הרוחבית של המשיבה; במקרה אחד הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי שהתקבל, גם זאת מבלי להידרש לחוקיות מדיניותה של המשיבה.

73. נוכח האמור, פנו העותרות ביום 17.11.2025 למשיבה, בדרישה לבטל את מדיניות איסור הזוגיות ולתקן בהתאם את סעיפי הנהלים שבהם היא מעוגנת, וזאת מחמת פגיעה אסורה ונטולת סמכות בזכויות יסוד ובכבוד האדם של מהגרי ומהגרות עבודה בהיתר – בתוך כך פגיעה קשה בזכות לחיי משפחה ובזכות לפרטיות, כמו גם באינטרסים של מעסיקיהם הסיעודיים. בין היתר, העותרות עמדו על כך שמדובר במישטור חייהן של (בעיקר) נשים, הנמנות גם כך על אוכלוסייה פגיעה, וזאת למשך שנים ארוכות; שהאופן בו מגדירה המשיבה "זוגיות" הוא אמופרי, אינו מובן וידוע לעובדות, ואינו עומד במבחנים המשפטיים המקובלים בכל הקשר אחר בו נבחנת קיומה של זוגיות; שאין כל היגיון בהנחה שבבסיס המדיניות, לפיה קשר רומנטי עם בן ארצה של העובדת משמעו ניסיון השתקעות בישראל, ושממילא לא יתכן שאף לא נבחנות אינדיקציות המפריכות חשש זה; ושהמדיניות עומדת בסתירה להלכה שנקבעה **בג"ץ נוהל עובדת זרה בהריון** ושמוכח קל וחומר יש לחדול ממדיניות זו.

פניית העותרות מיום 17.11.2025 מצורפת ותסומן ע/21.

74. פנייה זו לא נענתה, והעותרות שלחו תזכורות ביום 2.2.2026 וביום 9.4.2026. גם התזכורות נותרו בלא מענה.

העתק התזכורות מיום 2.2.2026 ומיום 9.4.2026 מצורף ומסומן ע/22.
מכאן מוגשת עתירה זו.

ד. הטיעון המשפטי

1. היעדר סמכות לאסור על זוגיות

75. על-פי עמדת המשיבה כפי שתוארה לעיל, רישיונותיהם של מהגרות ומהגרי העבודה הנמצאים בישראל כוללים, באופן משתמע, תנאי לתוקפם בדבר אי קשירת קשר זוגי עם מהגר עבודה אחר. על בסיס עמדה זו, מיישמת המשיבה את מדיניותה האמורה.

76. מדיניות זו נקבעה בהעדר סמכות, וזאת היות שלפי חוק הכניסה לישראל, תנאים לתוקפו של רישיון ישיבה ניתן לקבוע בשתי דרכים בלבד – תנאי אינדיבידואלי **המופיע במפורש ברישיון הישיבה** עצמו, לפי סעיף 26(2) לחוק הכניסה; או תנאי כללי, **שנקבע בתקנות**, לפי סעיף 14(א)(2) לחוק הכניסה. יצויין כי מקור סמכות נוסף, שלישי, מאפשר לקבוע תנאים לשחרור ממשמורת (סעיף 13ו(ג) לחוק הכניסה) ומטבע הדברים אינו רלוונטי למהגרי עבודה ברישיון.

77. אם כן, אין זה בסמכותה של המשיבה לקבוע בנהלים תנאים שיחולו באופן משתמע על כלל מהגרי העבודה ולא מופיעים ברישיונות הישיבה עצמם או בתקנות, ובדרך זאת לעקוף את הוראתו המפורשת של המחוקק. ונפרט:

78. סעיף 26(2) לחוק הכניסה לישראל מורה כי:

(2) לקבוע באשרה או ברשיון ישיבה תנאים שקיומם יהיה תנאי לתקפם של האשרה או של רשיון הישיבה” (ההדגשה הוספה).

79. במילים אחרות – לו רצתה המשיבה לקבוע כי העדרו של קשר זוגי יהווה ”תנאי לתקפו” של רשיון הישיבה לפי סעיף 6(2) לחוק, היתה צריכה לציין ברשיון הישיבה עצמו במפורש, כי זהו תנאי לתוקף הרשיון. כך למשל, כאשר רצתה המשיבה לקבוע כי עבודתם של מהגרי עבודה ברשיון מוגבלת לענף מסוים, הדבר נקבע ברישום. אולם ברישיונות הישיבה הניתנים למהגרות ומהגרי עבודה לא הופיע מעולם תנאי, לפיו בהתקיים קשר זוגי עם מהגר עבודה אחר שהכירו בישראל, יפקע תוקף רשיון הישיבה שניתן להם. כשם שלא ניתן להעלות על הדעת קביעת תנאי מגביל ברשיון נהיגה מבלי שזה ייכתב בו במפורש, כך אין לקבל מצב בו ”הסמכות לקבוע תנאים” משמשת כ”סמכות מסגרת” ריקה שאליה יוצקת הרשות איסורים הפוגעים בזכויות יסוד בדרך של נהלים פנימיים בלבד.

80. אין מדובר בטיעון פורמטליסטי. הדרישה כי ”תנאים מפקיעים” מכוח סעיף 6(2) לחוק הכניסה לישראל ייקבעו ברישיונות הישיבה עצמם נובעת מכך, שתנאים לתוקף הרשיון צריך שיהיו מפורשים, ברורים וידועים למי שאוחז ברשיון הישיבה. תנאי הנקבע בכתב בתוך רשיון הישיבה, הנמצא בדרכונו של בעל הרשיון, ושאותו הוא נושא בכל עת, יש בו כדי ליצור את מידת הוודאות הנדרשת על מנת שניתן יהיה לומר, כי מפר התנאי ידע אודותיו בטרם הפר אותו.

81. כפי שהראינו לעיל, חלק ניכר מהעובדות אכן אינן יודעות שהמשיבה אוסרת עליהן לקיים קשר זוגי (בפרט כזה שאינו כולל נישואין) עם עובדים אחרים. הן אינן יודעות זאת, מאותה סיבה שהתנאי אינו מופיע על גבי ההיתר. למעשה – והדברים עולים מדברי המצהירות שהובאו בפרק העובדתי לעיל ואף מחקירת ראש מינהל עובדים זרים דאז, גבי עינבל משש (”אם מישוהו אמר לה שלום במכולת היא לא צריכה לדווח” – סעי’ 55 לעיל) – מדובר בתנאי עמום ביותר. קשה מאוד להגדיר את סוג הקשר שעליו אוסרת המשיבה, ושמונח בנהליה בעזרת קו אלכסוני, שנועד כביכול לפרט את כל סוגי הקשרים האינטימיים שקיומם יפקיע את הרשיון. לפי יישום המדיניות עד כה, לא ברור האם די בהורות משותפת שאך במקרה נוצרה כתוצאה ממפגש מיני חד פעמי (למשל, מהיציג הפרטני ידוע לעותרת כי לעתים, כאשר נחה דעתה של המשיבה כי מקור הילד שנולד במין מזדמן בלבד, היא התירה לבני הזוג להישאר בישראל). האם ”זוגיות” היא קשר מונוגמי בלבד? (במקרה אחד מתוך העררים הפנימיים שהוגשו, לא גורשה העובדת מאחר שהתברר למשיבה כי לבן הזוג יש למעשה אישה חוקית אחרת, בארצו). האם גם קשרים חד מיניים יכולים להיחשב, לדידה של המשיבה, כזוגיות? (אם כן, מקרה כזה לא דווח לעותרות, אם כי קיימים קשרי זוגיות חד-מיניים בקרב מהגרי עבודה).

אם כן, התנאי הנדון אינו יכול להיכתב על גבי רשיון גם נוכח רבדיו המגוונים, טיבו המופשט ואופיו הדינאמי שמשנתנה – לעיתים הלוך וחזור – לאורך ציר הזמן. אותה מהות אשר מותאמת לשירה ולפרוזה, וגם שם דרושות מלים לא מעטות כדי לתארה, אינה הולמת תנאי האמור להיכתב על גבי רשיון ישיבה.

82. לעמדת העותרות, העובדה שהאיסור על זוגיות ”הוגלה” מהרשיון אל תוך נהלי המשיב, מעידה כי גם לשיטת המשיבה אין מדובר בתנאי לגיטימי המצוי בתוך גדר הסמכות לקביעת תנאי שהייה. דחיקת המגבלה אל מחוץ למסמך הרשמי מהווה ניסיון להסדיר נושא חוקתי ראשוני באמצעים מינהליים משניים, וזאת בניגוד לכלל לפיו הנחיה מינהלית אינה יכולה לגרוע מזכויות המעוגנות בחקיקה ראשית

ללא הסמכה מפורשת (ראו: עע"מ 9102/12 טטיאנה קוזמינה נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול בפסקה 27 (נבו 26.8.2014)).

83. המקור הנורמטיבי השני, המאפשר לשר הפנים לקבוע תנאים ברישיון ישיבה, קבוע בסעיף 14(א) לחוק הכניסה לישראל, שלשונו:

"שר הפנים רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע חוק זה, ובין השאר בעניינים אלה:

(1) סוגי אנשים שיהיו פסולים לקבל אשרה או רישיון ישיבה לפי חוק זה;

(2) תנאים שיש לקיים לפני שתינתן אשרה או לפני שיינתן, יוארך או יוחלף רישיון ישיבה לפי חוק זה."

כלומר, כאשר מבקשת המשיבה לקבוע תנאי כללי, שיחול על כלל הציבור הרלוונטי, היא רשאית לעשות זאת רק בתקנות. פשיטא, כי המחוקק לא התכוון לייצר מספר הסדרים מקבילים המייתרים זה את זה. כאמור, המשיבה מוסמכת לקבוע תנאי מפורש ברישיון, אך תנאים כלליים עליה לקבוע אך ורק בתקנות והיא אינה רשאית לעשות כן בנוהל.

84. מעבר לאמור, אפילו היה התנאי נקבע ברישיון עצמו, הרי שמדובר בהסדר שכמפורט בפרק הבא פוגע בשורה של זכויות חוקתיות. לפי פסיקת בית המשפט העליון, ככל שגדלה מידת "ראשוניותם" של ההסדרים הרלוונטיים, ובמיוחד במקרים, בהם הם עוסקים בפגיעה בזכויות יסוד, כך ראוי להם שייקבעו באמצעות הסדר המצוי ברמה גבוהה יותר בהיררכיה הנורמטיבית (ראו, למשל: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502 ואילך). עוד על פי הפסיקה, על הסמכה לפגיעה בזכויות להיות ברורה, מפורטת ומפורשת בחקיקה ראשית (בג"ץ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746, 762 (2004) ועוד); וכן, "לכלל הפסיקתי בדבר הסמכה ברורה ומפורשת, יש ליתן פרשנות גמישה ו'הקשרית', שלפיה מידת דווקנותה של ההסמכה המפורשת הנדרשת תיגזר מן החשיבות היחסית של הזכות הנפגעת, מידת הפגיעה בה, תכלית החוק ומכלול הנסיבות" (בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים [פורסם בנבו], 20.12.2010, פסקה 17; ועוד).

בהיותו של התנאי מושא ערר זה פוגע בשורה של זכויות יסוד חוקתיות, שעליהן נרחיב בפרק הבא, וודאי שאין לקבוע אותו באמצעות הנחיה מינהלית. סעיף 14(א) לחוק הכניסה הנזכר לעיל, נותן ביטוי מפורש בחקיקה לעקרון הלכתי זה.

85. עוד נוסף, כי הפרת תנאי שנקבע ברישיון לפי סעיף 6(2) אינה רק עילה לביטול הרישיון, כי אם גם עבירה פלילית – ור' סעיף 12(א)(3) לחוק הכניסה ("העושה אחת מאלה: ... מפר תנאי מהתנאים שנקבעו באשרתו או ברישיון הישיבה... דינו – מאסר שנה"). ההנחה שלמשיבה ניתן כוח בלתי מוגבל למשטר את חייהם של מהגרי העבודה בישראל ובתוך כך להעמידם לדין פלילי בגין קיום יחסים עם אינטימיים עם אדם אחר, היא בלתי מתקבלת על הדעת, נוגדת את תקנת הציבור, וכן עקרונות בסיסיים של המשפט הפלילי (בהינתן שכאמור מדובר ב'עבירה' עמומה, שאינה מוגדרת ושרבים מהעובדים כלל לא מודעים לה). אף בכך יש כדי לחזק את הטענה, שככל שהמשיבה מעוניינת לקבוע איסור כאמור, הדבר לא יכול להיעשות מכוח הסעיפים הקיימים בחוק הכניסה, כי אם בחקיקה ראשית. מובן שחקיקה ראשית כאמור לא תעמוד במבחני חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו – וזאת נוכח פגיעתה הקשה בזכויות האדם של העובדות, שעליה נרחיב להלן. קל וחומר שלא ניתן להכשיר זאת באמצעות נוהל, והחלתו כאיסור משתמע.

2. המדיניות פוגעת פגיעה לא מידתית בזכויות אדם מוגנות

(I) המדיניות פוגעת בזכויות אדם מוגנות

3. דינה של המדיניות להיפסל אף במישור המהות; אף לו היתה קבועה המדיניות בסמכות, אין היא יכולה לעמוד על שום פגיעתה הקשה בזכויות אדם מוגנות. מדיניות המשיבה בעניינם של זוגות מהגרי עבודה שהכירו בישראל הופכת את קשרי המשפחה של מהגרי העבודה, את חייהם הפרטיים, את בחירותיהם האינטימיות ביותר, מוקד לפיקוח, לענישה ולהתערבות מדינתית גסה, חסרת תקדים בהיקפה ובחומרתה.

4. אכן, הלכה היא כי אין לאדם שאינו אזרח ישראל זכות קנויה להיכנס לישראל או לשהות בה, וכי למשיבה שיקול דעת רחב בנושא. אולם שיקול דעת זה אינו מוחלט ואינו בלתי מוגבל. כפי שבית המשפט העליון שנה וחזר ושנה, מעמדם של מהגרי העבודה כמהגרים ברישיון, אינו כרטיס פתוח לפגיעה בזכויות היסוד שלהם:

"ברי כי 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" (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 303, 2006, פסקה 56, להלן: **בג"ץ קו לעובד**).

5. בית המשפט העליון הוסיף ופסק, כי "בחירתם" של מהגרי עבודה להגיע לישראל תחת תנאים והסדרים שונים אינה מבטאת "הסכמה" להם, ובוודאי אינה שוללת את זכויותיהם:

"מבחנו של כל משטר חוקתי הוא בהגנה על זכויות יסוד המוקנות לא רק לאזרחי המדינה, אלא גם לבני אדם באשר הם... ההתייחסות לכניסתם של מהגרי עבודה ככזו המבטאת "הסכמה" מלאה ושלמה לכלל ההסדרים החוקיים, גם אלה הפוגעניים, אינה נותנת משקל לנקודת המוצא הבסיסית המוחלטת של עובדים אלה בעת קבלת אשרת הכניסה לישראל" (בג"ץ 6942/19 **מיכאיל צ'באנו נ' שר הפנים** (12.7.2023), בפסקאות 6-7 לחוות דעת הש' ברק-ארוז).

6. כפי שנראה להלן, עצם קיומם של הסעיפים האוסרים בנהלי המשיבה על מהגרי עבודה לקיים קשר זוגי כתנאי להותרת רישיון הישיבה בישראל, מהווה פגיעה עמוקה במרחב החיים הפרטי, האינטימי והאוטונומי של מהגרי העבודה. מדיניות המשיבה פוגעת בגרעין הקשה של כבוד האדם ובזכויות לחיי משפחה ולפרטיות. היות שתוצאתה היא פגיעה בעיקר בנשים, הרי שמדובר גם בפגיעה בעלת פן מגדרי מובהק.

7. **הזכות לכבוד האדם** מבטאת את ההכרה באנושיותו וערכו של האדם, והיא משתרעת על מימוש חירותו של אדם כבן אנוש. הזכות לכבוד האדם הוכרה ככוללת גם **אוטונומיה של הרצון החופשי** וחופש בחירה, לרבות בדבר קיום קשרי זוגיות. יפים לעניין זה הדברים הבאים:

"הזכות לאוטונומיה היא אפוא חלק מכבוד האדם, והיא זוכה להגנה חוקתית בחוקי היסוד. ביסודה עומדת ההכרה בכך שהאדם הוא יצור חופשי, המפתח את עצמו על פי רצונו בחברה שבה הוא חי. משמעותה כי לכל פרט נתונה הזכות לשלוט על מעשיו ומאווייו בהתאם לבחירותיו, ולפעול בהתאם להן. זכותו לעצב את חייו ואת גורלו, ולפתח את אישיותו כרצונו; זכותו לקנות דעת, תרבות, ערכים ומיומנויות; להחליט היכן יחיה; במה יעסוק; עם

מי יחיה ובמה יאמין" (בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל** (נבו 22.9.20214), פסקה 121 לפסק דינו של השופט פוגלמן).

8. אחד הביטויים הבולטים של צורך האדם לשלוט על סיפור חייו הוא היכולת לבחור בן/בת זוג, לקבוע את התא המשפחתי ולנהל את חייו הזוגיים באופן עצמאי. ואכן, **הזכות לחיי משפחה** הוכרה כזכות יסוד במשפט המינהלי (בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים** (4.5.1999)) ואף כזכות יסוד חוקתית (בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) (2006) (להלן: **פרשת עדאלה**)).

9. הזכות לחיי משפחה אף מעוגנת במשפט הבין-לאומי שמדינת ישראל מחוייבת לו, וראו סעיף 23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966, שמדינת ישראל חתמה עליה ואשררה אותה (משכך רשויות המינהל מחוייבות לכבדה, בהתאם לחזקת ההתאמה המינהלית; ראו למשל בג"ץ 2599/00 **יתד – עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' משרד החינוך**, פ"ד נו(5) 834, 846). סעיף זה בנוסחה העברי של האמנה מבהיר כי **"המשפחה היא היחידה הקיבוצית הטבעית והיסודית של החברה, והיא זכאית להגנה מטעם המדינה והחברה"**.

10. זכות נוספת שמוגנת בהקשר של כבוד האדם היא **הזכות לפרטיות**. הזכות לפרטיות היא זכות יסוד חוקתית, שעוגנה מפורשות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ומוענקת, על פי סעיף 7 שם, ל"כל אדם". היא "אחת החירויות המעצבות את אופיו של המשפט בישראל כמשטר דמוקרטי" (ע"פ 5026/97 **גלעם נ' מדינת ישראל** (נבו, 13.6.1999)), וכן נקבע כי "כל אדם בישראל 'זכאי לפרטיות'... [ש]יש לפרשה מתוך 'מבט רחב'.. [ו]מתוך 'נדיבות'" (ע"א 8954/11 **פלוני נ' פלונית** (נבו 24.4.2014)).

11. ההגדרה הקלאסית של הזכות לפרטיות היא זו של סמואל וורן ולואיס ברנדייס, אשר הצביעו על קיומה של הזכות לפרטיות כזכותו של אדם להיעזב לנפשו (Samuel Warren & Louis Brandeis, *The Right to Privacy*). גישות נוספות בספרות הגדירו את הזכות כיכולתו של אדם למנוע גישה של אחרים אליו (Ruth Gavison, *Privacy and the Limits of Law*); או, כזכותו של אדם לשלוט מתי, כיצד ובאיזו מידה מידע על אודותו יימסר לאחרים (Alan Westin, *Privacy And Freedom*). בפסיקה בישראל, התמקמה הזכות לפרטיות כחלק מהזכות לאוטומיה, דהיינו מזכותו של האדם לעצב את אורחות חייו, באופן המאפשר לו לשלוט על המידע על אודותיו. כפי שנפסק: "סביב האדם יש מרחב שבתוכו הוא זכאי להיות עם עצמו. מרחב זה נע עם האדם עצמו. היקפו של המרחב נגזר מהצורך להגן על האוטונומיה של הפרט" (בג"ץ 6650/04 **פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי נתניה** (2006) (להלן: **עניין נתניה**), פס' 21 לפסק דינו של הנשיא א' ברק). בהתאם לכך, נקבע כי פגיעה בפרטיות היא פגיעה בליבת האוטונומיה של האדם. כאשר נפרץ או מיטשטש הגבול שבין המרחב הפרטי לבין המרחב הציבורי, נפגעת זכותו של האדם לבחור כיצד לנהל את חייו ומה יישאר מחוץ לעין הציבור. ובהמשך נקבע, כי משמעות הזכות לפרטיות היא שליטה במידע, כאשר האדם מושא המידע הוא המחליט איך, מתי ולמי למסור את המידע (בג"ץ 8070/98 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים** (נבו, 10.5.2004) פסקה 2 לפסק דינו של השופט גרוניס).

12. בענייננו, הפגיעה בפרטיות היא חלק אינהרנטי במדיניות המשיבה, שכן זו אינה ישימה כלל בלא הפרתה, המתרחשת בשני מישורים:

ראשית, עצם הכניסה לחייה האינטימיים של העובדת מצד המשיבה, ודאי באמצעות הטלת סנקציות, מהווה, כשלעצמה, הפרה של הזכות לפרטיות (כך למשל, בית המשפט העליון בארה"ב קבע שחקיקה שאסרה על קיום יחסי מין בין בני אותו מין מהווה פגיעה בפרטיות (*Lawrence v. Texas*, 539 U.S.)

558 (2003); וכן שהתערבות בבחירתה של אישה אם להפיל או ללדת פוגעת בזכותה לפרטיות (Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)).

שנית, הפעלת המדיניות כרוכה בפגיעה בפרטיות עקב שימוש בפרקטיקות הנדרשות לטובת השגת המידע. כך, בתביעתה האזרחית של גבי רמירז נקבע עובדתית כי המשיבה פנתה ביוזמתה למעסיקת העובדת, על מנת "לדלות" מידע על חייה האישיים (ר' סעי' 27 לפסק הדין בתא"מ (שלום ת"א) 47166-07-18 שהוזכר וצוטט בסעי' 55 לעיל). בחקירתה הנגדית של גבי עינבל משש, ראש מינהל עובדים זרים דאז במשיבה (נספח ע/14 לעיל), הודתה זו בפרקטיקה, באמירה שאין לה דרך אחרת להשיג את המידע אודות הזוגיות. בהתאם לעדויות המצהירות שלעיל, הן נדרשו לדווח למשיבה על "כל שינוי במצבן האישי"; להצהיר ולחשוף את זהות אבי ילדם; ואף לשכות השמה פרטיות נדרשות על ידי המשיבה ללחוץ על העובדות שדיווחו על חופשת לידה, לגלות את זהות האב, לא אחת בדרך של "חקירת שדה" שעולה כדי השפלה של ממש. כך הופכת המשיבה את המעגלים שסביב העובדת ל"סוכני איסוף מידע", ומייצרת פגיעת-שרשרת בפרטיות העובדת ובאותו מרחב פרטי מוגן השייך לה. מדובר בפרקטיקות שיכולות לעלות כדי פגיעות בפרטיות כהגדרתן בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, כגון בילוש, התחקות והטרדה (סעיף 12(1)), שימוש בדיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה ("עקרונות צמידות המטרה") (סעיף 92 לחוק) ועוד.

13. אם כן, הפעלת המדיניות מפקיעה מהעובדות את השליטה בענייניהן האישיים ומערערת את האוטונומיה הנתונה להן כזכות יסוד. היא שוללת את קיומו של תחום מוגן בחייהן האישיים של העובדות, מרחב אשר מהווה את ליבת הזכות לפרטיות ונועד לשמר את המרחב הפרטי הפיזי, האינטלקטואלי והנפשי בהקשרים השונים בהם אדם מתנהל (בירנהק, **פרטיות חוקתית**, 70-71). "הפרטיות נועדה לאפשר לפרט 'תחום מחייה' שבו הוא הקובע את דרכי התנהלותו, בלא מעורבותה של החברה" (בג"ץ 6650/04 **פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה**, פסקה 10 לפסק דינו של הנשיא דאז ברק).

14. עוד נוסף בהקשר זה שהעובדות נדרשות לספק מידע לגבי אדם אחר: ה"חשוד" בהיותו בן זוג, או אבי התינוק. בכך מופרת גם הפרטיות של התא המשפחתי-זוגי, והעובדות נאלצות, בתנאי לחץ, להפר את אותו ארון שבבסיס מערכת היחסים (על פרטיות במרחב המשפחתי, ר' עניין **נתניה**, פס' 20-25 לפסק דינו של השופט ברק). הפגיעה בפרטיות בתוך מרחב זה גם משפיעה על היחסים בתוכו ומעוותת אותם, וגם לעניין זה ר' תצהיריהן של גבי מורון ושל גבי באלילו, נספחים ע/9-10 לעיל, שתיהן העידו על לחץ לתת את שם בן הזוג, ואת תגובת בן הזוג עצמו. ואכן, במחקר עולה כי פרטיות במשפחה פועלת כיוצרת אינטימיות ואמון, אשר נפגעות כתוצאה מדרישה למסירת מידע באופן חד צדדי על ידי אחד מבני המשפחה (איילת בלכר-פריגת, "**הזכות לפרטיות במשפחה**", **משפט חברה ותרבות** ב (2019), בעמ' 355-360).

15. פעולות הבילוש של המשיבה אף נכנסות ליחסי עובד-מעביד של מהגרות העבודה למול מעסיקהן ומייצרות מצב בו המעסיק נדרש בידי המשיבה, המעניקה לו את היתר ההעסקה, להפר את חובתו להגן על הזכות לפרטיות של העובדת במסגרת העבודה. הדרך של המעסיק לקבל מידע זה על מנת להעבירו למשיבה, כרוך בהכרח בפגיעה בהגנות שיש לעובד במסגרת משפט העבודה בהקשר זה, הגנות המבוססות על פערי הכוחות המובנים בין המעסיק לעובד (שתקפים בענייננו ביתר שאת) ועל מקומה המרכזי של העבודה בחיי היום-יום, אף במובן הפשוט של היקף השעות ביממה שמוקדשות לה, שבמקרה של עובדות סיעוד ביתי, הן סביב השעון (ע"ע (ארצי) 90/08 **איסקוב-ענבר נ' מדינת ישראל – הממונה על חוק עבודת נשים** (נבו, 8.2.2011) (להלן: **עניין איסקוב**) וכן ע"ק 7541-04-14 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה – מרחב המשולש הדרומי נ' עיריית קלנסווה** (נבו, 15.3.2017)). בעניין **איסקוב** נקבע, כי מהזכות של

העובד לפרטיות ואוטונומיה, נגזרת מניעת התחקות אחר העובד (פסקאות 11-12 לחוות דעתה של השופטת נילי ארד). יושם לב, כי עניין **איסקוב** עסק בשאלת יכולתו של המעסיק לנטר ולעקוב אחר השימושים הווירטואליים של עובד במחשב שהוא העמיד לרשותו. גם בהקשר מצומצם זה, נקבעו תנאים לביצוע מעקב כזה, ביניהם עקרון הגליטימיות (המעקב צריך להיות חוקי ובתום לב ובעל קשר ישיר לצרכי העבודה) ועקרון צמידות המטרה (השימוש במידע צריך להיות למטרה שלשמה נאסף במקור) (פסקאות 20-21 ו-23 לעניין **איסקוב**).

16. העובדה שהפגיעה בזכויות האמורה נעשית ביחס לקבוצה מוגדרת, מוחלשת ופגיעה מלכתחילה מעצימה את הפגיעות האמורות. היא מסמנת את מהגרות העבודה כבעלות מעמד נחות מבחינת זכויותיהן. היא מעמיקה היררכיות חברתיות בין אזרחים לבין מהגרי עבודה, וממסדת פערים בין התושבים שאותן מהגרות העבודה סועדות, לבין העובדות עצמן. זהו רובד נוסף של פגיעה בכבוד האדם, בהכרה בשוויון ערך האדם, ובהבנה כי הזכות לחיי משפחה והזכות לפרטיות הן תנאים אנושיים בסיסיים ולא הטבה הניתנת למעטים.

17. באותם מקרים שבהם הזוגיות "נחשפת", הפעלת הסנקציה עקב חשיפת הזוגיות מביאה לפגיעה נוספת בעובדת. מבלי להיכנס לטענות לפגיעה בזכות לחופש העיסוק, שבפרשת **נוהל עובדת זרה בהריון** הושארה בצריך עיון, בית המשפט העליון קבע באותה פרשה כי בכל מקרה הסנקציה של ביטול האשרה עלולה לפגוע בזכותה של העובדת לקניין ובציפיותיה הכלכליות הגליטימיות, וכי המדיניות שנפסלה שם מאלצת את העובדת לבחור בין פגיעה בזכותה לחיי משפחה לבין פגיעה בקניינה ובציפייה הגליטימית שלה (סעיפים 41-42 לפסק הדין שם). ואכן, המדיניות פוגעת באינטרס ההסתמכות של העובדות, אשר כפי שמפורט לעיל, נוכח חדלונה של מדינת ישראל למנוע זאת, משלמות סכומי-עתק בתמורה לזכות לעבוד בישראל. נזכיר, שאין דין אי-מתן רישיון מלכתחילה, כדין ביטולו או אי-חידושו לאחר שכבר ניתן; וזאת במיוחד ובפרט נוכח סכומי העתק המשולמים והידועים יפה למשיבה.

מתן היתר כניסה ועבודה – בוודאי לאורך תקופה ארוכה של שנים ואף עשורים – יוצר אינטרס לגיטימי ומוגן של הסתמכות מצד העובדת: היתר זה הוא מקור פרנסה יחיד, והוא הסיבה בעטייה מוותרות העובדות על חיים בארצן, בקהילתן ולעתים במחיר של הקשר עם משפחתן וילדיהן, למשך חיים שלמים. גדיעתו של ההיתר באחת גודעת את פרנסת העובדת, עבודה שילמה מחיר כלכלי ואישי כבד.

העקרון בדבר חובתה של הרשות להימנע מפגיעה באינטרס ההסתמכות של הפרט הוא עקרון בסיסי במשפט המנהלי:

"כחוט השני עובר אינטרס ההסתמכות במשפט הישראלי. חלקים ניכרים של המשפט הפרטי מבוססים עליו... כך היה הדין בעבר עת נהג עקרון המניעות, המבוסס על עקרון ההסתמכות. כך הדבר כיום, שעה שניתן לראות בהגשמת אינטרס ההסתמכות חלק מעקרון תום הלב. מהמשפט הפרטי הועבר אינטרס ההסתמכות למשפט הציבורי... אכן, הרשות הציבורית היא נאמן הציבור. מנאמנותה של הרשות הציבורית נגזרת חובתה לפעול בהגינות, ביושר, בסבירות ובמידתיות. מאלה נלמדת חובה להתחשב באינטרס ההסתמכות של הפרט".

(בג"ץ 9098/01 גניס נ' **משרד הבינוי והשיכון**, ניתן ביום 22.11.2004; ר' גם עע"מ 8329/14 **עיריית קרית אתא נ' קורן**, ניתן ביום 31.5.2016; בג"ץ 6951/17 **אפיקי מים אגודה שיתופית חקלאית נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב**, ניתן ביום 3.4.2019; פרופ' דפנה ברק ארז, "הגנת ההסתמכות במשפט המינהלי", **משפטים** כז (תשנ"ו) 17).

18. עוד נציין, שבתי המשפט כבר עמדו על כך, שכאשר מדובר בהיתר ששולמו עבורו דמי תיווך – כבעניינן של כלל מהגרות העבודה בענף הסייעוד – אינטרס ההסתמכות מועצם:

"אציין, כי לטעמי העובדה שרבים מהעובדים הזרים שקועים בחובות בשל הלוואות שנטלו על מנת להגיע לישראל, ולגירושם מישראל, במיוחד מקום בו טרם עלה בידם לפרוע את הלוואות שנטלו על מנת להגיע ארצה, ייתכנו השלכות כלכליות מרחיקות לכת על חייהם וחיי משפחותיהם, ראוי לה שתעמוד ברקע הדברים בעת קבלת ההחלטה בעניינם". (עע"ס 1347/07 סוק נ' משרד הפנים, 21.6.2007, סעיף 10).

19. יצוין, מעבר לנדרש, שאפילו האינטרס של עובדות אלו היה רק אינטרס ציפיה, ולא אינטרס הסתמכות (ולא כך הוא), הרי שגם אינטרס זה מוכר כאינטרס מוגן על ידי המשפט המינהלי. עמדה על כך פרופ' ברק ארז (כתוארה אז):

"ככלל, ההלכה הפסוקה בישראל מכירה בקיומה של ציפיה לגבי הארכת רשיון. הימנעות מהארכת רשיון נחשבת לצעד חמור יותר מסירוב לרשיון מלכתחילה... להבחנה זו יש, קודם כל, השלכות פרוצדורליות. מבחינת דיני הראיות המנהליים, במקרים של אי-חידוש רשיון, דרושה 'אינפורמציה רצינית ובעלת משקל ראייתי כדי להצדיק החלטה בכיוון זה'... אולם היא משליכה גם על שיקול-הדעת המהותי. ככלל, יידרשו שיקולים כבדי משקל יותר לשם סירוב לחדש רשיון" (ד' ברק-ארז "הגנת הציפיה במשפט המנהלי", עיוני משפט כ"ז (תשס"ג) 2003).

20. נוסף, כי על אף שהמדיניות האמורה אינה חלה רק על נשים והיא פוגעת בזכויותיהם של נשים וגברים כאחד, בפועל ומסיבות שונות, נשים הן הנפגעות העיקריות ממדיניות זו (כפי שהדברים משתקפים במקרים שהגיעו לעותרות ובנתוני המשיבה). כמפורט לעיל, אחד משני הנהלים שמסדירים איסור זה כיום חל רק על ענף הסייעוד, שכ-83% מהמועסקות בו הן נשים. עובדתית, כעולה בין היתר מתצהירה של הגב' פרידמן (נספח ע/7 לעיל) מי שהרשות חדרה לחייה הפרטיים בשאלות פולשניות ובמעשי בילוש, וגם מי שנדרשה לבסוף לצאת את ישראל (בין על ידי המשיבה, בין בהמשך על ידי בן זוגה בהינתן הנורמות הפטריארכליות המעצבות את מערך היחסים בין בני הזוג), היא העובדת, ולא העובד. בת הזוג היא גם מי שקל יותר להתחקות אחריה ולפלוש לפרטיותה, במסגרת שאלות חודרניות על הריונה ולידתה, ובמסגרת בקשתה לאשרת כניסה חוזרת לשם הוצאת ילדה לארצה.

הדברים אף עולים מנתוני המשיבה, שנמסרו כאמור לעיל במענה לבקשת חופש מידע (נספח ע/15 לעיל): לפי הנתונים, 7 מתוך 10 השימועים שערכה המשיבה בסוגיה זו למהגרי עבודה בשנת 2024, היו לנשים; ומתוך 7 מקרים בהם הוחלט לבטל את הרישיון, ב-5 הוחלט לבטל את רישיון האישה. במקרה היחיד מבין 7 המקרים האמורים, בהם הוארך רישיון של אחד מבני הזוג מכיוון שבן זוגו יצא לבסוף מהארץ, הרישיון שהוארך היה רישיונו של גבר.

הנה כי כן, אף אם המדיניות אינה מתכוונת לייצר אפליה, בפועל, היא משפיעה בעיקר על נשים. אפליה תוצאתית מהווה אפליה אסורה בפסיקה, כאמור אף אם לא זו הייתה מטרת המדיניות שכוונה אותה (בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (נבו, 27.2.2006) פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק וההפניות שם).

21. לבסוף נזכיר, שהמדיניות מושא העתירה נוגדת גם זכויות מוגנות מכוח משפט העבודה, האוסר על מעסיק להפלות בין עובדיו על רקע מעמדם האישי (ס' 2 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988) – והשווה סעיף 52 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בפרשת נוהל עובדת זרה בהריון. היינו, המדיניות מאפשרת

למעסיקים שמעוניינים בפיטורי עובדותיהן, למשל בשל הריזק או בשל נישואין – מעשה שאסור על פי משפט העבודה – לעשות בדיוק זאת על ידי הלשנה למשיבה.

22. לסיכום: המשיבה פוגעת באופן ממשי בכבוד האדם, בזכות לאוטונומיה, בזכות לחיי משפחה ובזכות לפרטיות; באינטרסים מוגנים של הסתמכות וציפייה; והכל ביחס לאוכלוסיה מוגדרת ומחלשת, ובעיקר ביחס לנשים. מדיניות המשיבה משקפת תפיסה פטרנליסטית שלפיה מהגרי עבודה אינם זכאים לעצב את זהותם הרגשית והחברתית, אלא נתפסים בראש ובראשונה ככוח עבודה. בכך מוחקת המשיבה בפועל את המרחב המשפחתי של העובדות ומונעת מהן מימוש יחסים אינטימיים בסיסיים. לצורך בירור קיומו או הפרתו של האיסור, המשיבה גם חודרת לחיי העובדות, חוקרת אותן (ולעיתים צדדים שלישיים) על קשריהן עם אחרים, ואף מעודדת חשדנות, דיווחים ומעקבים.

23. יובהר כי פסיקת בית המשפט העליון שבה ועיגנה את זכויות היסוד האמורות גם ביחס למי שאינם תושבי ישראל (כך, בין היתר, בעניין **נוהל עובדת זרה בהיריון**; בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת** (2013); בג"ץ 1105/06 **קו לעובד נ' שר הרווחה** (2014) (להלן: **עניין צו הבריאות**); בג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (2015) ועוד ועוד). ביחס למהגרי עבודה בפרט, בית המשפט העליון דחה שוב ושוב את הטענה לפיה ניתן לראות במהגרי עבודה כמי ש"הסכימו" לפגיעות בלתי חוקתיות בזכויותיהם מעצם כניסתם לישראל (ככל שבכלל ניתן לדבר בענייננו על הסכמה והבנה אמיתיים), ור' למשל עניין הכבילה (למשל סעיף 53 לפסק דינו של השופט לוי) וכן בג"ץ 6942/19 **צ'באנו נ' שר הפנים** (2023) (פסקה 2 לחוות דעתו של השופט פוגלמן). כפי שנקבע בעניין **צו הבריאות**:

"כאשר מחליטה המדינה להעניק רישיונות שהייה ועבודה לעובדים זרים לזמן ממושך, עליה להעניק להם בד בבד גם את זכויות היסוד המגיעות להם. לא ניתן, לטעמי, ליהנות משירותיהם הטובים של עובדים זרים ומהיתרונות ששירותים אלו מצמיחים למשק הישראלי ולאזרחי ישראל, מבלי לשאת בנטל הזכויות המגיעות לעובדים אלו, אם מעצם שהייתם ועבודתם כאן, ואם כתוצאה נלווית לשהייה ממושכת בישראל העשויה להצמיח זכויות נוספות. לא ניתן להתייחס אל העובדים הזרים כאל אמצעי להפקת תועלת בלבד, התייחסות שאינה מתיישבת עם הערך של כבוד האדם[...] לא ניתן להתייחס אליהם כחוטבי העצים ושואבי המים של החברה הישראלית ולהתעלם מצרכיהם הבסיסיים. התנערות מחובות אלו כלפי העובדים הזרים יש בה מימד של ניצול שאינו מתיישב עם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית ושמירתה על זכויות אדם" (סעיף 14 לחוות דעתה של השופטת ברק ארז).

24. כאמור לעיל, **המדיניות מושא העתירה אף פוגעת במטופלים הסיעודיים**, במקרים שבהם המשיבה מתערבת באופן בוטה ביחסי העבודה בינם לבין עובדיהם. במציאות שבה מדינת ישראל התפרקה מאחרייתה לאזרחיה הסיעודיים (אחרייתה מתמצה בהפרטת הטיפול הסיעודי הנדרש למהגרות עניות המובאות בידי גורמים פרטיים, ובמתן היתר העסקה לצד מתן קצבה דלה ולא מספקת), נוצרה תלות משמעותית של המטופל הסיעודי בעובדת הסיעוד שלו – בפרט כאשר היא מועסקת אצלו תקופה ארוכה. מדובר בתלות שלא פעם אין לה תחליף, למשל עקב היחסים שנוצרו בין השניים, הקושי למצוא עובדת שתוכל או תסכים לעבודה הקשה הנדרשת במסגרת הטיפול במטופל קונקרטי, או עקב מחסור בעובדים בישראל. על רקע קשיים אלה החריג המחוקק את תחום הסיעוד הביתי ממגבלת 63 החודשים הקבועה בחוק הכניסה בישראל ויצר חריגים על חריגים לשם שמירת הקשר הטיפולי בין המטופל לבין העובדת.

25. בנסיבות אלו, החלטות המשיבה שלא לאפשר למטופל להמשיך ולהעסיק את העובדת (למעשה, לדרוש את עזיבתה תוך 14 יום; עובדת שהייתה עוזבת את מעסיקה הסיעודי מבלי לתת לו שהות ארוכה יותר

לחפש לה מחליפה, היתה מפירה את נהלי המשיבה), פוגעת באופן קשה במטופל. הדברים מועצמים, בהינתן שהפגיעה במעסיק נעשית אף מבלי לשמוע את טענות המעסיק בנושא ומבלי להתעניין כלל בהשפעה שתהיה לכך עליו (ר' עת"מ VALA).

(II) הפגיעה אינה מידתית, אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה ואיננה סבירה

26. משהמדיניות מושא העתירה פוגעת בזכויות היסוד (ואף באינטרסים מוגנים, של מהגרות העבודה ושל המטופלים הסיעודיים), עליה לעמוד בפסקת ההגבלה שבחוק-היסוד. המבחן הראשון הקבוע בפסקת ההגבלה הוא כי ההוראה הפוגעת תיעשה בחוק או על פיו; כאמור המדיניות אינה עומדת בתנאי זה, ומעוגנת בנהלים שהם הנחיות פנימיות בלבד (לעניין משקלן של אלה נקבע לפני עשורים כי אין הן עומדות בתנאי זה – בג"ץ 2581/91 מוראד עדנאן סלחאת נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז (4), 837, 845).

27. אלא שבכל אופן, המדיניות הנדונה אף אינה מידתית. העותרות מוכנות להניח שתכלית בדבר מניעת השתקעות בישראל של מהגרי עבודה ברישיון זמני, היא תכלית ראויה. יוער, כי בהקשרים אחרים, למשל ביחס ל"מניעת השתקעות" של מבקשי מקלט בישראל, נמצא כי תכלית זו אינה נקייה מספקות (והשוו לסעיף 29 לפסק דינה של הנשיאה חיות (כתוארה אז) בבג"ץ 2293/17 גרסגהר נ' הכנסת, ניתן ביום 23.4.2020, וההפניות שם). נעיר, כי ספק אם מניעת השתקעות היא התכלית האמיתית של מדיניות המשיבה מושא עתירה זו. הלכה למעשה, נדמה כי המדיניות משתלבת בתפישתה של המשיבה, המבוססת בשורה של נושאים הנוגעים למהגרות עבודה בענף הסיעוד, כי העובדות אינה אלא כלי בשירות המטופלים הסיעודיים, אמצעי בלבד למימוש זכויותיהם של אזרחים (על תפישה זו וביטוייה השונים ר' ח' בן ישראל, אתגר ההגירה, לעיל, בעמ' 210-226). ואם זו התפישה לגביהן, הרי ששלילת מרחב אישי-אינטימי אינה אלא צורה נוספת למימושה.

עוד יצוין, כי תכלית מניעת השתקעות בדרך של שלילת הזכות לזוגיות, בהקשרן של מי שעליהן מופעלת המדיניות הנדונה, ניצבת בסתירה לפגיעה בתכלית זו בדרך של הארכת רישיונותיהן של אותה קבוצה ממש. כפי שמציינת בן ישראל:

"התכלית בדבר מניעת השתקעות אינה נושאת עוד את משמעותו האינטואיטיבית של צירוף מילים זה: הגבלה טמפורלית על משך השהות. השהות כשלעצמה, כפי שהודגם, עשויה להיות ממושכת מאוד, ולהשתרע על שנים ארוכות ואף עשורים. ב"מניעת השתקעות" הכוונה היא, אפוא, להכפפתה של השהות למשטר קיצוני באופיו של פיקוח; משטר המצמצם במידה רבה את חיייהן של עובדות סיעוד מהגרות בישראל לפונקציית הטיפול הסיעודי, שאותה הן ממלאות כעובדות בשכר נמוך. הרעיון בתכלית כ"מניעת השתקעות" – ללא שנלוות לה הגבלות על משכה המקסימלי של השהות – הוא כי אין לאפשר חיי אנוש מלאים, ובכלל זה הקמת משפחה או חיים במחיצתה, משום ההנחה שהאיסור יכריע את הכף, בסופו של דבר, לטובת עזיבה" (שם, בעמ' 227).

משמעות הדבר, כי אין ענייננו בתכלית מניעת השתקעות, במובנה המילולי המתבקש. ענייננו בתכלית של מניעת קיום אנושי מלא, על כל הכרוך בו. זו אינה תכלית ראויה.

28. אלא שגם אם מדובר בתכלית ראויה, הדבר לא מהווה היתר לפגוע כל פגיעה שהיא בזכויות יסוד, ועליה להיות מידתית. כפי שיפורט להלן, גם בהנחה שקיימת סמכות כללית ותכלית לגיטימית, האיסור הגורף על קיום קשר זוגי אינו מקיים את דרישות המידתיות: לא מתקיים קשר רציונלי מספק בין האמצעי למטרה; מטרת מניעת ההשתקעות מושגת באמצעות אמצעים אחרים שפגיעתם פחותה; ולבסוף, עוצמת

הפגיעה בעובדות עולה לאין שיעור על התועלת השולית (אם בכלל קיימת כזו) למדיניות ההגירה של המשיבה. נפרט.

29. המדיניות מושא העתירה נכשלת כבר **במבחן הקשר הרציונלי שבמבחני המידתיות**. מבחן הקשר הרציונלי בוחן את היחס הסיבתי בין האמצעי שנבחר לבין המטרה שהוגדרה. הפסיקה הגדירה כי על מנת לעמוד במבחן זה יש להוכיח כי האמצעי הפוגע בזכות יוביל "במידת הסתברות רצינית" להשגת התכלית (ראו בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר** (נבו, 24.9.1997)).

30. בבסיס המדיניות מושא העתירה עומדת ההנחה, שזוגיות משמעה כוונת השתקעות מצד העובדת. הקישור האוטומטי שהמשיבה יוצרת בין כל זוגיות עם מהגר עבודה אחר לבין חשש השתקעות, תמוה ביותר, בלשון המעטה. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שלא פעם, שני בני הזוג מגיעים מאותה מדינת מוצא. בהיעדר נסיבות חריגות, ההנחה הסבירה היא כי זוגיות מעין זו אינה מצביעה על כוונה להשתקע בישראל, אלא להפך: היא מתיישבת עם אפשרות ממשית ואף סבירה של חזרה משותפת למדינת המוצא. במציאות של עבודה קשה, מבודדת ותובענית, הקשר הזוגי משקף בראש ובראשונה מימוש בסיסי של צלם אנוש וחיפוש אחר תמיכה, ולא כוונה לקשור את החיים בישראל.

31. יתרה מכך, הנחת המשיבה בדבר קשר ישיר בין זוגיות לבין כוונת ההשתקעות מתקיימת אוטומטית, גם במקרים שבהם קיימות אינדיקציות ברורות וחזקות לכוונה הפוכה: כך, גם כאשר בני הזוג רכשו נכס במדינת מוצאם; גם כאשר נולד להם ילד והם בחרו להוציאו מישראל כדי שיגדל בארצם; וגם כאשר בני הזוג הבהירו במפורש כי בכוונתם להינשא רק לאחר חזרתם למדינתם. בנסיבות אלה, אין סיבה להניח מלכתחילה שקיים "חשש להשתקעות", ומשכך איסור הזוגיות אינו מקדם את המטרה הנטענת.

32. העדר הקשר הרציונלי בולט במיוחד נוכח העובדה שהמשיבה אף רואה בכל קשר זוגי שהוא, אף פחות מנישואין וממעמד של ידועים בציבור, כקשר שמעלה חשש להשתקעות. כפי שראינו לעיל, בהקשרים אחרים המשיבה מציבה רף ראייתי גבוה במיוחד כדי להכיר בכוונות המוצהרות של בני הזוג להשתקע בישראל. ואילו כאן, לצורך שלילת זכויות והטלת סנקציה חמורה של ביטול רישיון ישיבה, די למשיבה בקיומו של קשר זוגי אף רופף, קצר או בלתי ממוסד. סתירה זו מדגישה כי אין מדובר בקשר רציונלי בין האמצעי למטרה, אלא בהנחה גורפת ובלתי מבוססת.

33. ספק אם המשיבה טרחה אי פעם לאסוף מידע אודות הקשר בין המדיניות לבין התכלית אותה היא מבקשת לכאורה לממש, בפרט בנסיבות הענף הנדון. נזכיר, **שבעניין הכבילה** נקבע כי תכלית זו – אשר שימשה גם שם להצדקת פגיעה בזכויות אחרות – כלל לא הושגה על ידי כבילת העובדים למעסיקהם, וכי לכתחילה לא נותחו או נשקלו הנתונים המחדדים את תרומתה להשגת התכלית. כך, נפסק כי "מהנתונים שנאספו בידי המשיבים-עצמם עולה כי המדיניות הנקוטה בידיהם לא זו בלבד שאינה מקדמת את התכלית שלשמה נועדה, אלא חותרת תחתיה" (שם, פסקה 51 לפסק דינו של השופט לוי ז"ל). המשיבה יוצרת, למעשה, קשר לוגי בין קיומה של זוגיות לבין השתקעות, מבלי שהונחה תשתית עובדתית כלשהי המלמדת על קשר ממשי בין השניים, ובפרט מבלי שנעשה ניסיון לבחון נתונים אמפיריים ביחס לענף הסיעוד הביתי. משלא הונחה תשתית כאמור לקיומו של קשר רציונלי, ובאין נתונים המאששים את יעילות המדיניות, עמדת המשיבה הקושרת באופן גורף בין זוגיות להשתקעות נעדרת ביסוס משפטי ולמרבה הצער נחזית כקביעה שרירותית גרידא.

34. לסיכום, האיסור הגורף על קיום קשר זוגי אינו מקיים את התנאי הראשון של מבחן המידתיות, באשר כלל לא ברור שמתקיים קשר סיבתי בין קשר זוגי עם מהגר עבודה אחר לבין כוונת השתקעות. די בכשל זה כדי להביא למסקנה כי מדיניות זו אינה עומדת בדרישות פסקת ההגבלה.

35. מדיניות המשיבה אף אינה עומדת **במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**, שלעיתים מכונה גם "מבחן הצורך". זאת בהינתן שהמשיבה מיישמת כבר מגוון אמצעים שנועדו למנוע ממהגרי עבודה ברישיון להשתקע בישראל. רישיונות הישיבה הניתנים למהגרי העבודה הם זמניים, והם נותרים כאלו גם לאחר שנים ואף עשורים של שהות ועבודה בישראל. השהות ארוכת השנים אינה מקנה תושבות ואף לא מקנה זכויות חברתיות עודפות כלשהן (למשל ביטוח בריאות ממלכתי או מול המוסד לביטוח לאומי). שהיה בישראל מעבר לתוקף הרישיון היא עילה למעצר, השמה במשמורת והרחקה; ואף להעמדה לדין פלילי לפי חוק הכניסה.

בנוסף, על מנת להבטיח את יציאתן של עובדות הסיעוד מישראל עם תום אשרתם, מחזיקה המשיבה בחלק ניכר מזכויותיהן הסוציאליות (לפנסיה ולפיצויי פיטורים) של רוב העובדות, בפיקדון¹; פיקדון שמשוחרר לעובדת רק במועד עזיבתה את ישראל, תוך שעזיבה שלא במועד מביאה לניכוי אוטומטי של שיעורים הולכים וגדלים מהכסף, עד 75% מהסכום. עמדת המשיבה, כפי שהובעה בבג"ץ צ'באנו, היא שהסדר זה מקדם את התכלית האמורה.

לכל האמור יש להוסיף, שאף באותם היבטים הרלוונטיים לעתירה, שרואה בזוגיות חשש אינהרנטי להשתקעות, נוקטת המשיבה באמצעים אחרים שממילא מקטינים את החשש האמור באופן משמעותי. כאמור, מהגרות העבודה בסיעוד מחוייבות להתגורר בבתי מעסיקהן הסיעודיים, מה שממילא מאיין את האפשרות למגורים משותפים ולמיסוד הקשר הזוגי כידועים בציבור; ובנוסף, נוהל עובדת זרה בהריון מחייב עובדת שילדה לשלוח את בנה/בתה לארץ מוצאה, מרגע שהשלימה 63 חודשים בישראל (היינו, לכל היותר מהגיע הילד לגיל 5 – ולרוב למטה מכך). יצוין, שמתכונת העבודה בסיעוד כעבודה מסביב לשעון לצד מגורים בבית המטופל הסיעודי, כשלעצמם כמעט שלא מאפשרים גידול ילדים בישראל ורוב העובדות בוחרות להוציא את ילדיהן מישראל אף בטרם הגיעו למועד בו הן נדרשות לעשות זאת לפי נוהל עובדת זרה בהריון.

36. אם כן, המשיבה ממילא נוקטת באמצעים שמקדמים את החשש האמור, ולאמצעי מושא עתירה זו אין "תרומה" ממשית נוספת להשגת המטרה המבוקשת. מדובר ב"פגיעה עודפת", ושניתן להפחיתה על ידי אמצעים אחרים (שכבר מיושמים בפועל) לשם קידום התכלית האמורה. העובדה שהמשיבה בחרה מלכתחילה ליישם את כל האמצעים האמורים יחד, אינה משנה לעניין מבחן זה.

37. לבסוף, על רקע כל האמור, במיוחד בהינתן משקלם המצטבר של הדברים, המדיניות האמורה והפגיעה הנלווית לה בזכויות ואינטרסים, אינה עומדת גם **במבחן המידתיות הצר**, הבוחן את היחס בין הנזק הנגרם מהפגיעה לבין התועלת שבקידום התכלית שמאחוריה.

38. לא ניתן להמעיט מעוצמת הפגיעה שמדיניות המשיבה משיתה על העובדות, וכעוצמת הפגיעה כך גובה הרף הנדרש להצדקתה. בענייננו, המשיבה בחרה במניעת אחד מההיבטים האנושיים והבסיסיים ביותר, ממני שנמנים על אוכלוסיה מוחלשת ופגיעה מלכתחילה. הפגיעה, שנעשית בעיקר בנשים, מושגת באמצעות שלילת פרטיותן, ותוך איום מתמיד עליהן בגדיעת מטה לחמן שעבורו נדרשו לשלם עשרות אלפי דולרים. מדובר באמצעי שננקט באופן גורף, מנוסח באופן רחב ואמורפי, והוא בלתי מוגבל בזמן; ונוכח החלטת המחוקק לאפשר העסקת עובדות אלה לאורך עשורים, הנזקים והפגיעה מתעצמים

¹ להסדר הפקדון ר' סעיף 1א לחוק עובדים זרים, תשנ"א-1991; ותקנות עובדים זרים (פיקדון לעובדים זרים), תשע"ו-2016. מעסיק סיעודי אינו מחוייב להפקיד את הזכויות האמורות בקרן הפיקדון, אך ככל שבחר להעסיק את העובדת באמצעות חברת סיעוד הנותנת שירותים למוסד לביטוח לאומי (היינו, להמיר את גמלת הסיעוד בכסף לגמלת סיעוד בעיף), חברת הסיעוד מחוייבת להפקיד את חלקה בזכויות העובדת בפיקדון. מניסיון העותרת 1, לפחות 2/3 מעובדות הסיעוד מועסקות גם בידי חברות סיעוד.

והופכים בלתי אנושיים לגמרי. הפיכת כל קשר אינטימי לעילת גירוש מייצרת חוסר ודאות עמוק ופוגעת אנושות באוכלוסייה שממילא מצויה בעמדת נחיתות.

39. אף מעבר לכך, האיסור על זוגיות פוגע לא רק במהגרות העבודה עצמן, אלא גם באינטרס של המטופלים הסייעודיים, הזקוקים ליציבות, רציפות וקשר אנושי מתמשך עם מטפליהם. במובן זה, איסור הזוגיות אינו רק אמצעי פוגעני ביחס למהגרות העבודה עצמן, אלא גם אמצעי הסותר תכליות חברתיות אחרות שהמשפט הישראלי ביקש לקדם ופוגע באינטרסים מוגנים של צדדים שלישיים.

40. גם אם יונח כי האיסור על זוגיות תורם במידה מסוימת להשגת יעד מניעת ההשתקעות, הרי שעוצמת הפגיעה בזכויות היסוד: כבוד האדם, האוטונומיה האישית, הזכות לפרטיות ולחיי משפחה ושוויון, היא חמורה במיוחד. הפיכת קיומו של קשר זוגי, כשלעצמו, לעילה לשלילת רישיון ישיבה, משמעה שימוש בזכות יסוד אנושית כבסיס להטלת סנקציה שלטונית קשה. יוזכר, שבענף הסייעוד הביתי (שבו מועסקות עיקר הנפגעות מהמדיניות האמורה), המחוקק הכיר בקיומם של אינטרסים וזכויות הגוברים על חשש ההשתקעות, והיה נכון לחרוג מהכלל המגביל עבודה של מהגרות בישראל ל-63 חודשים. העותרות יטענו, כי לא יתכן שבה בעת, המשיבה עושה שימוש בשיקול זה כשיקול על מכריע, לשם פגיעה בזכויות הבסיסיות של העובדות.

41. מדובר באמצעי שפגיעתו בזכויות האדם כה עמוקה, עד שהתועלת שהוא מצמיח להגשמת המדיניות הציבורית נמוכה באופן משמעותי מן הפגיעה שהוא גורם וראו לעניין זה את **עניין נוהל עובדת זרה בהריון**, פסקה 64 לפסק דינה של כבוד השופט א פרוקציה. אכן, הדברים שנפסקו שם ביחס ללידה והורות, נכונים בעניין מניעת זוגיות כלשהי, מכוח קל וחומר. כבענייננו, גם בפרשת **נוהל עובדת זרה בהריון** דובר בנוהל, שפגע בזכויות של מהגרות עבודה בישראל (שם) – בקשר לזכותן להורות וללידה, אירוע שהוא ללא ספק ברור יותר מבחינת קיומו, ומשמעותי יותר מבחינת החשש שהוא מייצר אצל הרשות ביחס להשתקעות, מאשר זוגיות). בית המשפט העליון פסק, פה אחד, שמדובר בפגיעה משמעותית בזכויות יסוד שאינה יכולה לעמוד, וכי מדיניות המשיבה (שם, פגיעה באמהות) אינה עומדת בתנאי המידתיות, ולו במובנה הצר, נוכח היחס הלא הגיוני שבין התועלת המועטה שהאיסור מביא לקידום המדיניות המוצהרת, לבין הפגיעה הקשה בזכויות העובדת. מבחינה ערכית, מדיניות שתכליתה למנוע השתקעות באמצעות שלילת האפשרות לקיים זוגיות, אינה מאזנת כראוי בין האינטרס הציבורי לבין ערכי היסוד של החברה הישראלית. היא מטילה "כתם ערכי" על מערך הערכים האנושיים שהמשפט הישראלי מבקש להגן עליהם, בכך שהיא מתייחסת לזוגיות ולחיי משפחה לא כזכויות יסוד, אלא כמכשול שיש לעוקרו.

יצוין, כי ביחס לנוהל עובדת זרה בהריון המתוקן – היינו, זה שהמיר את האיסור על שהיית האם בישראל עם בנה לאיסור על שהיית האב בישראל (אף שלא לצד בנו) – לא יכולה להיות הצדקה כלל, וזאת כבר לפי פסק הדין בעניין **נוהל עובדת זרה בהריון**.

42. מן האמור עולה, כי סעיפי הנהלים מושא ענייננו אינם צולחים את הבחינה החוקתית הנדרשת על פי תנאי פסקת ההגבלה. אף שאין חולק על סמכותו הכללית של שר הפנים להסדיר את תנאי השהייה בישראל, הרי שהבחירה לקבוע איסור כה פוגעני ואף ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית, מהווה פגיעה אנושה בזכויות אדם ובעקרון חוקיות המינהל. כמתואר לעיל, האיסור הגורף על קיום קשר זוגי נכשל בכל אחד ממבחני המידתיות. הוא נעדר קשר רציונלי למטרה המוצהרת, הוא מתעלם מקיומם של אמצעים חלופיים פוגעניים פחות והנזק האנושי והחוקתי שהוא גורם עולה עשרות מונים על התועלת הציבורית הדלה הצומחת ממנו.

43. מעבר למבחני המידתיות, המדיניות לוקה בחוסר סבירות קיצוני. היא נותנת משקל מופרז ל"חשש ההשתקעות", שכאמור בענייננו הוא מרוחק ותיאורטי מאד, תוך התעלמות מוחלטת ממשקלן של זכויות היסוד של העובדת ושל האינטרס של המטופל הסיעודי. האיזון שערכה המשיבה חורג מ"מתחם הסבירות" שכן הוא מקדש את מטרת מניעת ההשתקעות באמצעים שאינם הולמים מדינה דמוקרטית המכבדת זכויות אדם (בג"ץ 5853/07 **אמונה תנועת האישה הדתית לאומית נ' ראש הממשלה**, פ"ד סב(3) 445, פסקה 33 לחוות דעתה של השופטת פרוקצ'יה (2007)).

(III) פגמים מינהליים נוספים במדיניות המשיבה

44. למען הזהירות בלבד, שכן המדיניות נכשלת נוכח פסלותה החוקתית, נחתום בכך שמדיניות המשיבה מתבססת על הנחות יסוד שרירותיות, תוך שימוש במושגים עמומים היוצרים חוסר ודאות אינהרנטי, ולוקה בפגמים מינהליים חמורים היורדים לשורשו של עניין.

45. הלכה פסוקה היא כי רשות מינהלית אינה רשאית לקבל החלטה הפוגעת בפרט ללא קיומו של הליך מנהלי סדור, הכולל איסוף נתונים, בדיקת משמעויותיהם וגיבוש החלטה מנומקת המבוססת עליהם (ראו: בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים** פ"ד לו(3) 29, 49 (1983)); בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404, 420 (1993); דנ"מ 4753/19 **עיריית הרצליה נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור**, בעמ' 24 (נבו 6.5.2021)). בענייננו, המשיבה פועלת על בסיס הנחה גורפת ובלתי מבוססת, לפיה קיומו של קשר זוגי מעיד בהכרח על כוונת השתקעות או מקים חשש מובנה לכך. המשיבה נמנעה מבחינת האפשרות המסתברת כי זוגיות בין מהגרי עבודה מעידה דווקא על כוונה לחזרה משותפת למדינת המוצא, ובחרה בפרשנות מחמירה וחד-צדדית שאינה יכולה לעמוד.

46. בנוסף, רשות מינהלית חבה בחובת בהירות ו-וודאות כלפי הפרט. כל החלטה מינהלית צריכה לאפשר לאדם לדעת מהן המגבלות המוטלות עליו ולכלכל את צעדיו בהתאם (ראו: בג"ץ 3758/17 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט**, עמ' 50 (נבו 20.7.2017); בג"ץ 8082/15 **עמותת הל"ה נ' משרד הרווחה** בפס' 17 (10.7.2016)).

47. מדיניות המשיבה מתבססת על שימוש במושגים עמומים ואמורפיים כגון "זוגיות" מבלי להגדירם ומבלי להבחין בין דרגות שונות של קשר באופן שאינו מאפשר גיבוש כלל התנהגות ברור ויציב (כגון ידועים בציבור או נישואין). בנוסף, בענייננו קיים כשל פרוצדורלי מהותי באופן בו המשיבה מחילה את האיסור מבחינת טכנית. האיסור על קיום קשר זוגי כלל אינו מופיע ברשימת התנאים המפורטים על גבי רישיון הישיבה או אשרת העבודה של העובדים. מדובר ב-'תנאי נסתר' שאינו עומד בחובת השקיפות המנהלית. הסתרת מגבלה כה דרקונית מעיניהם של בעלי הרישיון לוקה בחוסר הגינות שלטונית חמורה ופוגעת אנושות באינטרס ההסתמכות של מהגרי העבודה. קיומו של תנאי נסתר אשר לא הובא לידיעת הצד השני בצורה ברורה, מהווה הפרה של אותה חובה בסיסית; שכן הסתרת תנאי פוגעת ביכולתו של הפרט להגן על זכויותיו (ראו: רע"א 6546/94 **בנק איגוד לישראל בע"מ נ' אזולאי**, פ"ד מט(4) 54, 61 (1995)).

48. חוסר הוודאות מחריף נוכח השימוש הלא עקבי של המשיבה במושגים שקשורים לזוגיות (כגון "ידועים בציבור") בהקשרים שונים שבטיפולה. למשל, במקרים של בקשות להסדרת מעמד מכוח זוגיות, המשיבה מציבה רף ראייתי מחמיר להוכחת זוגיות, בפרט של ידועים בציבור; ואולם, לצורך הטלת סנקציה וביטול רישיון, מסתפקת המשיבה (ולעיתים, בית הדין לעררים בעקבותיה) בראיות שלא היו עומדות בדרישות המשיבה במסגרת נהלים אחרים שלה.

49. עמימות זו אינה רק פגם ב"שקיפות", אלא היא יוצרת מצב שבו העובדת חיה תחת "איום מתמיד", כאשר כל אינטראקציה אנושית בסיסית עלולה להתפרש על ידי המשיבה כהפרה של תנאי הרישיון ולכן היא מתקשה לתכנן את מהלך חייה ולכלכל צעדיה באופן הבסיסי ביותר.

50. נדגיש, שהעובדה שהמדיניות כוללת עמימות ביחס לסוגים שונים של מערכות יחסים, לצד הערפול בהגדרת המושג "בן זוג", משפיעים כמובן על מידת הפגיעה בזכויות ועל חולשת הקשר בין האיסור למטרתו, אולם גם מייצרים מדיניות לא ברורה, סובייקטיבית למדי, שאוסרת דבר מה חמקמק, דינמי ותלוי הגדרה. האם יציאה לבילוי משותף מעת לעת היא זוגיות אסורה? ומה עם מפגש מיני מזדמן? פגישות פעם בשבועיים ביום החופשי ללא מגורים משותפים? מהו "רף" הזוגיות לעמדת המשיבה? גבי משש הגדירה אותו, כך נראה, ככל דבר העולה על אמירת שלום במכולת. ולא לחינם, בהקשרים אחרים (ולא רק בהקשרי הגירה), זוגיות כשלעצמה אינה מספיקה כדי לכונן זכאויות או חובות. "זוגיות" היא דבר אמורפי ומתפתח, לעיתים הלוך וחזור, שלא מעיד בהכרח על גמירות דעת לחיים משותפים ושלא ברור מה הן האינדיקציות אפילו לקיומו. לא מוכר בדין כל הקשר אחר במשפט, שבו די ב"זוגיות" כדי לכונן מצב משפטי חדש – לא בדיני הגירה, לא בדיני משפחה וירושה, לא בדיני מיסוי ולא בכל הקשר אחר. הבחירה של הרשות להסתמך אם כן על "זוגיות" באשר היא לשם שלילת אשרה היא כה לא מקובלת עד שהיא מעידה על חוסר סבירות קיצוני. היא אף כה אמורפית, באופן שמייצר חוסר ודאות מובנה ביחס לתחולתה ולגבולותיה, מה שאינו עולה בקנה אחד עם חובת ההגינות המינהלית.

ה. לסיכום

51. ענייננו במדיניות פסולה ומכוערת, אשר החל מכינונה וכלה באכיפתה בשטח, פוגעת בזכויות היסוד ומשיבה "רעה תחת טובה" לנשים העוסקות באחת מהמלאכות המורכבות והשוחקות ביותר בישראל, ושכיום מהוות פתרון יחיד לאוכלוסייה הולכת וגדלה של קשישים ואנשים עם מוגבלות.

52. נבקש לחתום את העתירה במילותיהן של כמה מהעובדות שהשיבו לשאלון המקוון שפירסמה לפני חודשים בודדים העותרת 1 ביחס למדיניות זו של המשיבה (ר' הפירוט אודות השאלון בסעי' 46 לעיל). כך הן מגדירות את הפגיעה בהן:

"We are migrant workers here in israel but we are also human and it is just normal to have a romantic relationship to someone we like as long as it doesn't involve our work I think its not a problem.. we have rights as a human. And in so many cases that the family of my employer is open about it, then I think its much better."

"Its okay to have relationship in israel if you are both single in your own country... having a relationship here gives you inspiration because being a caregiver here is too much stress so u need to be happy also in your life and to feel loved..."

"I met my partner in Israel. We fell in love. We are from same country and state. But one person complain piba about this and send our all details and our photo graph and because of this I was deported on 2024 because I was pregnant and they prove that we are husband wife and even said that caregivers cannot be in relationship in Israel. It is illegal. We caregivers are also human being we also need some one whom should we spent time in weekend. And piba should not avoid us with this. This is need to be change."

“We are legally restricted from having relationships or partners, as if emotional needs don’t exist. Yes, we signed contracts—but no contract can cancel basic human nature. Loneliness affects mental health, dignity, and work quality.”

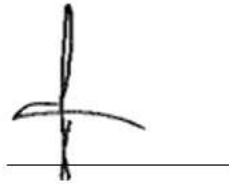
“Caregivers are humans first, workers second.”

“This restriction is unjust and must change.”

53. נוכח האמור מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו כמבוקש, וכן לחייב את המשיבה בהוצאות העותרות ובשכ"ט.



נועה דיאמונד, עו"ד



אלעד כהנא, עו"ד

בי"כ העותרות



מיכל תגיר, עו"ד

עתירה זו נכתבה בסיוע של עופרי בירן וניר ואן-מיל, סטודנטים בקליניקה לפרטיות באוניברסיטת תל אביב, שנה"ל תשפ"ו