



בבית המשפט העליון

דנג"ץ 5269/22

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות

המבקשים: 1. קו לעובד
2. המוקד לפליטים ולמהגרים

נגד

המשיבים: 1. ממשלת ישראל
2. היועצת המשפטית לממשלה
3. שרת הפנים
4. שר הבינוי והשיכון
5. שרת הכלכלה והתעשייה
6. הממונה על זכויות עובדים זרים
7. רשות האוכלוסין וההגירה
8. מתאמת המאבק לסחר בבני אדם - משרד המשפטים
9. יילמזלר אינטרנשיונל חברה לבנייה בע"מ
10. איגוד החברות הסיניות בישראל

בקשה לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 831/22 מיום 20.7.2022 שניתן על ידי כבוד השופטים י' וילנר, א' שטיין ור' דונן

בשם המבקשים: עו"ד מיכל תגר; עו"ד אלעד כהנא

החלטה

זוהי בקשה לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית משפט זה (השופטים י' וילנר, א' שטיין ור' דונן) בבג"ץ 831/22 מיום 20.7.2022 (להלן: פסק הדין), לפיו נדחתה עתירת המבקשות נגד תנאי העסקתם של עובדי בנייה זרים על ידי חברות בנייה זרות מכוח החלטת ממשלה מס' 1321 (להלן: החלטת הממשלה).

רקע הדברים

1. העתירה נושא הבקשה לדיון נוסף נסובה על תנאי העסקתם של עובדי בנייה זרים מכוח החלטת הממשלה. במסגרת העתירה התבקש בית משפט זה להורות על ביטול

החלטת הממשלה באופן שיאפשר לחברות זרות להעסיק מהגרי עבודה בענף הבניין רק באמצעות תאגידי כוח-אדם ישראליים אשר פועלים כחוק, כפי שנעשה ביחס לקבלני בניין ישראליים. לחלופין התבקש בית המשפט לחייב את המשיבים 1-8 (להלן: משיבי המדינה) לקבוע כי חברות הבנייה הזרות תוכלנה להעסיק עובדים זרים רק במסגרת הסכמים בילטרליים בדבר גיוס עובדים לענף הבניין, אשר יחתמו בין מדינת ישראל ובין מדינות מוצאם של העובדים; להגן על זכויותיהם של עובדים זרים בדומה לאלו של עובדים ישראליים, לרבות בכל הנוגע לניידות תעסוקתית בשטח המדינה; ולהקים צוות מיוחד שיפקח על פעילות החברות הזרות בכל הנוגע להבטחת זכויות העובדים.

2. ביום 20.7.2022 נדחתה העתירה בפסק דין קצר. השופט שטיין, שכתב את חוות הדעת העיקרית, ציין כי מנתונים שהוצגו על ידי משיבי הממשלה עולה שחברות הבנייה הזרות שפועלות בישראל במסגרת החלטת הממשלה אמנם התייעלו באופן משמעותי והדבר הביא לשיפור במחסור הדיור החריף בישראל. עם זאת, השופט שטיין ציין כי לטענת המבקשות, שלפחות בחלקן נמצאו מוצדקות, התייעלות זו באה על חשבון זכויותיהם הבסיסיות ביותר של עובדי החברות הזרות שנרמסות, לא אחת, ברגל גסה ותופעה זו שאף זכתה לשם "עבדות מודרנית", עלינו להוקיע ולמגר. בית המשפט עמד על כך שמשיבי הממשלה אינם חולקים על הצורך להגן על העובדים הזרים מפני ניצול ופגיעה והדגיש כי לולא מחויבות זו לפעול למען הגנה על עובדים זרים מפני ניצול קשה ופגיעה בזכויותיהם, "לא היינו מהססים להוציא מלפנינו צו-על-תנאי אשר מחייב את משיבי המדינה לבוא וליתן טעם כיצד ייתכן שזכויות העובדים נרמסות – חלקן בהסתר וחלקן בריש גלי – והרשויות אשר אמורות להגן על זכויות אלו אינן פועלות להגנתן" (פסקה 4 לחוות דעתו של השופט שטיין). השופט שטיין עמד על הפעולות השונות הננקטות על ידי משיבי הממשלה כחלק מפועלם להגנה על זכויותיהם של עובדים זרים, ובכלל זה הקמת צוותים בין-משרדיים לגיבוש תכניות למיגור "העבדות המודרנית" בענף הבנייה וכן הפעלת אמצעי בקרה ופיקוח שונים להבטחת זכויות העובדים הזרים. בין יתר אמצעי הבקרה והפיקוח שהוזכרו, צוין כי הוקם קו חם של מרכז הפניות לעובדים זרים אשר פועל במסגרת רשות האוכלוסין וההגירה ושלגביו מחויבות חברות הבנייה הזרות ליידע את עובדיהן; הורחבו ערוצי פנייה של עובדים זרים אל הממונה על זכויות עובדים זרים בעבודה בזרוע העבודה של משרד הכלכלה והתעשייה (להלן: זרוע העבודה); נערכות בדיקות תקופתיות מטעם רשות האוכלוסין וזרוע העבודה באשר לתנאי העבודה והמגורים של העובדים הזרים; מתבצעת אכיפה יזומה של תנאי הבטיחות באתרי בנייה ברחבי המדינה, לרבות הוצאת צווי בטיחות, צווי סגירה והטלת עיצומים כספיים; נערכת אכיפת כללים האוסרים על קבלת בטחונות מעובדים, אשר מתבצעת על ידי זרוע העבודה; ועוד.

על רקע פעולות אלו, ציין השופט שטיין כי העתירה במתכונתה הנוכחית, שהוגשה "כעתירת-רוחב כללית", מיצתה עצמה.

3. בשולי חוות דעתו, ציין השופט שטיין כי ממילא אין בידיו להיעתר לשני הסעדים שהתבקשו אשר נוגעים לביטול החלטת הממשלה ולהטלת חובה על הממשלה לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות אחרות. זאת, שכן, לשיטתו, בפסיקה קודמת נקבע כי "אופן ניהול מדיניות חוץ על-ידי הגורמים המוסמכים לכך הוא [נושא] בלתי שפיט"; כי "בית-המשפט אינו נוטה להתערב בהחלטות הנוגעות להתוויית מדיניותה של הממשלה ולקביעת סדר העדיפויות הכלכלי והחברתי שלה, ואין הוא מורה לממשלה כיצד לנהוג בעניינים כגון אלה"; וכי בית משפט זה כבר קבע כי אין כל עילה להתערבות שיפוטית בהחלטת ממשלה 1321 נושא דיונו (ראו: בג"ץ 2385/16 הסתדרות העובדים הלאומית נ' ממשלת ישראל (3.8.2016) (להלן: עניין הסתדרות העובדים הלאומית); וכן יתר האסמכתאות הנזכרות בפסקה 7 לחוות דעתו של השופט שטיין). עוד ציין השופט שטיין כי בית המשפט אינו יכול לשנות את חוקי ההגירה ולאפשר לעובדים זרים ניידות תעסוקתית בלתי מוגבלת בשטחה של מדינת ישראל, שכן החלטה כאמור מצויה בתחום סמכותה ובמתחם שיקול דעתה של רשות האוכלוסין ובהתאם לנהלים הקבועים. עם זאת, הדגיש השופט שטיין כי בכל הנוגע לביקורת שיפוטית שעניינה "פועלם של מוסדות המדינה לשם מניעת פגיעות קונקרטיים, כאלה או אחרות, בזכויות העובדים הזרים על ידי חברות הבנייה הזרות – שערנו היו ונשארו פתוחים", וזכויות המבקשות שמורות להם במלואן.

4. השופטת רונן הצטרפה למסקנתו של השופט שטיין לפיה נוכח עמדת המדינה ביחס לפעולות שבהן היא מתכוונת לנקוט לצורך מיגור הפגיעה בזכויות העובדים בענף הבנייה, העתירה מיצתה עצמה. עוד הוסיפה השופטת רונן כי נגד החלטת הממשלה ויישומה הוגשו שלוש עתירות לבית משפט זה (עניין הסתדרות העובדים הלאומית; בג"ץ 4090/16 התאחדות בוני הארץ נ' ממשלת ישראל; ובג"ץ 5741/16 התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין נ' ממשלת ישראל), אך משעה שאלו נדחו בכפוף למספר הערות שהוספו באותו פסק דין, אין הצדקה לשוב ולדון בתוקף החלטת הממשלה כטענה נפרדת.

5. על פסק דין זה הגישו המבקשות את הבקשה שלפניי. בעיקרו של דבר המבקשות טוענות כי בפסק הדין נקבעו שתי הלכות חדשות וקשות המצדיקות קיום דיון נוסף בהרכב מורחב של שופטים. לטענת המבקשות בפסק הדין נקבע לראשונה כי לא ניתן להחיל ביקורת שיפוטית על שאלת אופן גיוסם של מהגרי עבודה, ובפרט שלא מכוח

הסכמים בילטרליים. כמו כן נטען כי מפסק הדין עולה שמדיניות המשיבים לפיה מהגרי עבודה יועסקו אצל מעסיקיהם בישראל ללא אפשרות לניידות תעסוקתית ולהחלפת מעסיק אינה שפיטה. לשיטת המבקשות, קביעות אלו בפסק הדין עומדות בסתירה להלכות קודמות שיצאו מלפני בית משפט זה שבהן נקבע כי למהגרי עבודה יש זכות להחליף מעסיק ולסיים את העסקתם מבלי שהדבר יביא לגירושם (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (30.3.2006); וכי אין לגייס מהגרי עבודה שלא באמצעות הסכמים בין מדינות עם מדינות מוצאם – קביעות שאף עוגנו במספר החלטות ממשלה ומאוחר יותר בפסק הדין שניתן בבג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' יחידת הסמך במשרד התמ"ת (17.12.2018) (להלן: עניין בג"ץ 2405/06). המבקשות מוסיפות וטוענות כי ההלכות שנקבעו בפסק הדין מנוגדות להלכה הפסוקה המורה כי לא ניתן להעלות טענה של היעדר שפיטות בהקשר של יחסי חוץ של מדינת ישראל מקום שבו עולה טענה לפגיעה בזכויות אדם, כפי שהוא הדבר בענייננו (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' הכנסת (9.6.2002)). לבסוף, נטען כי פסק הדין מוליך לתוצאה קשה הנוגעת לזכויות אדם של אוכלוסיות מוחלשות ופגיעות בחברה הישראלית, ומשכך המבקשות סבורות כי הבקשה צולחת את אמות המידה שהותוו לצורך מתן דיון נוסף.

דיון והכרעה

6. לאחר שעיינתי בפסק הדין, הגעתי למסקנה כי דין הבקשה להידחות. הליך הדיון הנוסף הוא הליך נדיר אותו יש לייחד למקרים חריגים ויוצאי דופן שבהם נפסקה הלכה חדשה העומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה יש מקום לקיים בה דיון נוסף (סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). בהקשר זה נפסק, לא אחת, כי על מנת להצדיק דיון נוסף יש להראות כי ההלכה שלגביה מבוקש לקיים דיון היא הלכה שבית המשפט ביקש לקבוע במודע ובכוונת מכוון וכי עליה להיות גלויה ומפורשת על פני הפסק (ראו דנ"א 4804/02 רביזדה נ' גודלמן (19.8.2002) (להלן: עניין רביזדה); דנג"ץ 4325/19 שגב נ' ראש מינהל הרפואה במשרד הבריאות, פסקה 7 (2.9.2019)).

תנאים אלו אינם מתקיימים בענייננו.

7. עיון בפסק הדין נושא הבקשה מעלה כי שופטי ההרכב לא ביקשו לקבוע הלכה חדשה. עתירת המבקשות נדחתה בפסק דין תמציתי מבלי שנערך דיון לגופם של הסעדים שעמדו ביסוד העתירה. בית המשפט הפנה להחלטות קודמות שיצאו מלפני בית משפט זה בעניין החלטת הממשלה שאותה ביקשו המבקשות לבטל בעתירה נושא דיוננו (ראו עניין הסתדרות העובדים הלאומית הנזכרת בפסקה 7 לחוות דעתו של השופט שטיין

והאסמכתאות הנוספות הנזכרות בחוות דעתה של השופטת רונן), ועמד בהרחבה על האמצעים השונים שמיבי הממשלה הצהירו שהם מיישמים לצורך מיגור הפגיעה בזכויות העובדים הזרים בענף הבנייה ובכלל. בהינתן הצהרה זו של משיבי הממשלה, נחה דעת השופטים כי העתירה, במתכונת הכללית שבה נוסחה, מיצתה עצמה.

קביעות אלה אינן עולות כדי הלכה חדשה שהיא, כאמור, תנאי ראשון לקיומו של דיון נוסף (ראו מני רבים: דנג"ץ 4783/22 פלוני נ' המוסד לביטוח לאומי, פסקה 5 (25.8.2022)). על כך יש להוסיף כי בית המשפט הדגיש שהאפשרות להחיל ביקורת שיפוטית באשר לאופן התנהלותם של מוסדות המדינה "לשם מניעת פגיעות קונקרטיות, כאלה או אחרות, בזכויות העובדים הזרים על ידי חברות הבנייה הזרות" [הדגשות במקור] – שרירה וקיימת וזכויות המבקשות ומיוצגיהן שמורות להן במלואן (פסקה 10 לחוות דעתו של השופט שטיין). מהטעם הזה לא מצאתי לקבל את טענת המבקשות לפיה פסק הדין חוסם את דרכן לשוב בעתיד ולהעביר תחת שבט ביקורתו של בית משפט זה הסדרי העסקה של עובדים זרים אשר נדרשים לחתום על שטרי חוב ובטחונות אחרים כדי להגיע לעבוד בישראל.

8. אין לכחד – מספר אמירות בפסק הדין בדבר האפשרות הנתונה לבית משפט זה לדון בסעדים שעניינם ביטול החלטת הממשלה בכל הנוגע לחתימת הממשלה על הסכמים בילטרליים עם מדינות אחרות (פסקה 7 לחוות דעתו של השופט שטיין) וכן ביחס לאפשרות להעניק לעובדים זרים ניידות תעסוקתית בשטחי מדינת ישראל (פסקה 8 לחוות דעתו) – מעוררות קושי, משום שהן אינן מתיישבות על פני הדברים עם פסקי דין והלכות קודמות שיצאו מלפני בית משפט זה (ראו, למשל: עניין בג"ץ 2405/06 פסקאות 4-5; בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346 (2006)). על כן, אילו פסק הדין היה מושתת על קביעות אלו, לא מן הנמנע שהיה מקום להורות על דיון נוסף בהן. ואולם, משעה שהדברים נאמרו בפסק הדין בבחינת למעלה מן הצורך ומאחר שנקבע כי העתירה מיצתה עצמה נוכח התחייבות המדינה לפעול למיגור הפגיעה בזכויות עובדים זרים (כמפורט לעיל) וזהו הנימוק לדחייתה, לא מצאתי הצדקה בנסיבות העניין להורות על דיון נוסף.

9. אשר על כן, הבקשה נדחית. משלא נתבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ז' בתשרי התשפ"ג (2.10.2022).

ה נ ש י א ה