



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7635/15

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ע' ברון

העותרת: התנועה למדינה יהודית ודמוקרטית

נגד

- המשיבים:
1. היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין
 2. שרת התרבות והספורט, ח"כ מירי רגב
 3. שר הכלכלה היוצא, ח"כ אריה מכלוף דרעי
 4. ראש הממשלה ושר הכלכלה הנכנס, ח"כ בנימין נתניהו
 5. ההסתדרות הכללית החדשה – הסתדרות מעו"ף
 6. מינהלת הליגות לכדורגל – ליגה לאומית
 7. מ.ס.ע. אשדוד
 8. הפועל בני לוד רכבת
 9. מכבי הרצליה (תפעול) בע"מ (חל"צ)
 10. הפועל פתח תקווה כדורגל בע"מ (חל"צ)
 11. הפועל אשקלון
 12. הפועל ירושלים – חברה לניהול בע"מ
 13. הפועל קטמון ירושלים
 14. הפועל ראשון לציון
 15. ההתאחדות לכדורגל בישראל
 16. ערוץ הספורט בע"מ
 17. ביה"ד האזורי לעבודה בת"א, השופטת ד"ר אריאלה גילצר-כץ
 18. נציג ציבור (עובדים), מר משה כהנא
 19. נציג ציבור (מעסיקים), מר גיל אלוני
 20. המרכז האקדמי שערי מדע ומשפט – הקליניקות המשפטיות
 21. שר העבודה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ז באלול התשע"ז (18.9.2017)

בשם העותרת: עו"ד אורי ישראל פז

בשם משיבים 1-4 ו-21 :	עו"ד דורון יפת; עו"ד דנה בריסקמן
בשם משיבה 5 :	עו"ד רן קידר
בשם משיבה 9 :	עו"ד שמעון טננבלט
בשם משיבה 15 :	עו"ד אפרים ברק
בשם משיבה 16 :	עו"ד אורי בסט
בשם משיב 20 :	עו"ד פרופ' אביעד הכהן; עו"ד משה יפת

פסק-דין

השופט נ' הנדל:

רקע והשתלשלות ההליכים

1. שורשיה של העתירה הנוכחית בשרשרת אירועים שראשיתה בבקשה שהגישה משיבה 5 לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב, וכללה, בין היתר, עתירה לסעד קבוע של ביטול משחקי הליגה הלאומית בכדורגל בימי שבת וחג. במסגרת ההליך, הודיעה משיבה 6 כי פנתה בבקשה למתן היתר כללי להעסקת העובדים הרלוונטיים, לפי סעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, וכי "עד לקבלת היתר ו/או כל הסדר חוקי אחר, משחקי הליגה הלאומית לא יתקיימו בתחום השבת ו/או חג". ביום 3.9.2015 ניתן על ידי בית הדין האזורי לעבודה (ס"ק 15-08-36537; השופטת א' גילצר-כץ) "תוקף של החלטה שיפוטית" להודעה זו (להלן: ההחלטה).

בעקבות ההחלטה, הודיעה משיבה 2 (להלן: השרה) על הקמת "צוות בין משרדי להסדרת קיום משחקי הכדורגל בשבת" (להלן: הצוות הבין-משרדי), בניסיון "לגבש מתווה מוסכם אשר ייתן מענה לקבוצות הכדורגל אשר אינן מעוניינות לשחק בשבת, ובכך להסדיר את פעילותן התקינה של ליגות הכדורגל". על רקע הקמת הצוות – שאמור היה להשלים את מלאכתו בתוך 60 יום – פנתה השרה אל משיב 1 (להלן: היועץ המשפטי לממשלה) בבקשה לאפשר את חידוש פעילות הליגות "עד לסיום עבודת הוועדה וגיבוש הסדר שיאפשר את חידוש הליגה תחת ההבנות החדשות". ביום

9.9.2015 השיב היועץ המשפטי לממשלה כי אין בכוונתו לסטות, בשלב זה, ממדיניות אי-האכיפה ארוכת השנים במשחקי כדורגל המתקיימים בשבת – וכי במידת הצורך הסוגיה תיבחן מחדש לאחר גיבוש המלצות הצוות הבין-משרדי.

2. מכאן העתירה, בה טוענת העותרת כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה עולה כדי התנערות פסולה מחובת האכיפה של דיני העבודה, ואף "עוקפת" את החלטת בית הדין האזורי לעבודה. בין היתר, ביקשו, אפוא, העותרים להורות ליועץ המשפטי לממשלה לנמק מדוע לא יתייצב בהליך המתנהל בפני בית הדין – ומדוע לא יציג בפניו את העמדה לפיה גם כדורגלנים זכאים למנוחה שבועית "לבקשתם האוטונומית". ראש נוסף של העתירה מופנה כלפי הקמתו, הרכבו, תפקודו והחלטותיו של הצוות הבין-משרדי. לטענת העותרת, מדובר בגוף המסיג את גבולות הסמכות של משיבים 3-4 (להלן: שר הכלכלה) ובית הדין האזורי לעבודה – ומכל מקום, יש להורות לו להמליץ "על שמירת זכויות היסוד של שחקני ושחקניות הכדורגל", לרבות זכותם למנוחה שבועית. כמו כן, ביקשה העותרת להורות לשר הכלכלה להשתמש בסמכויות האכיפה העומדות לרשותו, ולהטיל על משיבות 6 ו-15 לנמק "מדוע הם מפירים את החוק בשורה של משחקי כדורגל הנערכים בתוך/ואו בסמוך לתחום השבת ו/או מועדי ישראל".

3. בעקבות הדיון שהתקיים ביום 30.10.2016 – ובו התבהרו המחלוקות העיקריות – ניתן בעתירה צו על תנאי, המורה ליועץ המשפטי לממשלה לנמק "מדוע יש להימנע מאכיפה מלאה של חוק שעות עבודה ומנוחה בענף הכדורגל", ומדוע עמדתו "אינה עומדת בניגוד להחלטות בית הדין לעבודה". בעיקרי הטיעון מטעמו, הבהיר היועץ המשפטי לממשלה כי הוא אינו מתכחש לחובת האכיפה העקרונית של חוק שעות עבודה ומנוחה. ברם, נוכח מדיניות אי-האכיפה בת עשרות השנים, וההשלכות הדרמטיות של הפסקת משחקי הכדורגל בשבת, שינוי מידי של המדיניות "בעת הזאת" – שעה שממשלת ישראל פועלת במרץ להסדרה מקיפה של פעילות ענף הכדורגל – לוקה בחוסר סבירות קיצוני. בהקשר זה, עמד היועץ המשפטי לממשלה על המלצות הביניים של הצוות הבין-משרדי, וציין כי בכוונת ראש הממשלה "לפעול לחידוש הרכבה של ועדת השרים לפי סעיף 12 לחוק שעות עבודה ומנוחה" (להלן: ועדת השרים). היועץ הוסיף כי נוכח מחיקתו המוסכמת של ההליך שהתנהל בפני בית הדין האזורי לעבודה, אין במדיניותו משום הפרת החלטות ביניים שניתנו בהליך – מה גם שהללו התייחסו מלכתחילה רק למישור היחסים שבין הצדדים. מנגד, העותרת עמדה על חובת הרשות לפעול במהירות ראויה, וסברה כי לא ניתן לעכב עוד את אכיפת

חוק שעות עבודה ומנוחה – לבטח נוכח סימני השאלה בנוגע לחוקיות מתן היתר העסקה כללי לענף הכדורגל.

ערב הדיון בהתנגדות למתן צו מוחלט, הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי ועדת השרים החליטה לבקש מהצוות הבין-משרדי להגיש דו"ח סופי עד ליום 15.11.2017, ולהביאו "בפני חברי ועדת השרים, טרם החלטתם בנוגע לקידום הוצאת ההיתר". מנגד, העותרת עדכנה כי שחקני כדורגל רבים חתמו על עצומה הקוראת להפסקת משחקי הכדורגל בשבת, וביקשה "למנוע כינוס ועדת שרים בהיעדרו של שר שלישי – השר לשירותי דת", ולצרף חבר זה, ואת שר העבודה, כמשיבים לעתירה.

4. בעקבות הדיון שהתקיים ביום 18.9.2017, צורף שר העבודה כמשיב לעתירה – והחלטנו כי "תמו טענות הצדדים", וכי העתירה תועבר "לעיון ולהכרעה". עם זאת, הבהרנו כי "כל עוד בית משפט זה טרם נתן פסק דין בעתירה – מצופה מהמשיבים 1-4 להגיש הודעת עדכון היה ותהא התפתחות רלוונטית בסוגיה. כך גם לגבי יתר הצדדים. היה ותתקבל ההודעה תינתן החלטה נוספת". ואכן, ביום 21.11.2017 מסרו משיבי המדינה כי הצוות הבין-משרדי הגיש את הדוח הסופי, וכי "נעשים מאמצים" על מנת לכנס את ועדת השרים עד תום אותו חודש. בקשת העותרת למתן צו ביניים המונע את כינוס הוועדה נדחתה – והמשיבים התבקשו לשוב ולעדכן על אודות ההתפתחויות. הודעות עדכון שהוגשו לימדו כי ועדת השרים ישבה על המדוכה, והחליטה לפרסם להערות הציבור טיוטת היתר כללי להעסקה בענף הכדורגל, לפי סעיף 12(ב) לחוק שעות עבודה ומנוחה. העותרת התנגדה לעיכוב מתן פסק הדין עד קבלת החלטה סופית על ידי ועדת השרים – ולחלופין, ביקשה להתיר לה לתקן את עתירתה, כך שתתייחס גם לחוקיות ההיתר הצפוי. ביום 7.3.2018 נקבע כי "בשלב זה" אין להידרש לבקשה לתיקון העתירה, והתקבלה בקשת משיבי המדינה להגיש בהמשך הודעת עדכון נוספת. עוד בטרם הוגש עדכון זה, הודיעה העותרת כי הגישה "מסמך הערות למשיב 21 על טיוטת היתר כללי להעסקת עובדים במנוחה השבועית במגרשי הכדורגל" – ושבה על בקשתה לתיקון העתירה.

5. ביום 26.3.2018 הודיעו משיבי המדינה כי לאחר בחינת הערות הציבור, "שוחח שר העבודה בעניין עם ראש הממשלה, וחתם על דעת ראש הממשלה, על מתן היתר כללי להעסקת עובדים במנוחה השבועית לצורך קיום משחקי כדורגל". בנסיבות אלה, הם סבורים כי העתירה מיצתה את עצמה – שכן התשתית הנורמטיבית עליה התבססה, והסעדים שהתבקשו במסגרתה שוב אינם רלוונטיים – כך שדינה להימחק. מנגד, העותרת טוענת כי לאור השלב שאליו הגיע ההליך, מן הראוי לתת פסק דין

בעתירה גם אם היא הפכה תיאורטית. זאת ועוד, נוכח ההשגות על תוקף ההיתר הכללי – אותן פורשת העותרת בתגובתה, ובהודעה נוספת שהגישה ביום 3.6.2018, בהרחבה רבה – הרי שהמחלוקות בין הצדדים שרירות וקיימות, ובעניינים אלה לא מדובר בסוגיה תיאורטית. לחלופין, ביקשה העותרת לתקן את העתירה ולהגיב לדוח הסופי של הצוות הבין-משרדי – ולמצער, לפסוק לזכותה הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד. בהתייחס למישור האחרון, הודיעו משיבים 1-4 כי הם מותירים את סוגיית ההוצאות לשיקול דעת בית המשפט.

הכרעה

6. השתלשלות האירועים המתוארת לעיל מלמדת כי התשתית הנורמטיבית שהוצגה בעתירה, כמו גם הסעדים שלגביהם ניתן צו על תנאי, אינם רלוונטיים עוד. העותרת מיקדה את טענותיה בסוגיית האכיפה, וסברה כי היועץ המשפטי לממשלה אינו רשאי להתנער מחובתו לאכוף את חוק שעות עבודה ומנוחה בענף הכדורגל – וכי מדיניות אי האכיפה עומדת בניגוד להחלטת בית הדין האזורי לעבודה. ברם, הסדרת פעילות הענף באמצעות ההיתר הכללי להעסקת עובדים בשעות המנוחה השבועית שינתה את התמונה – שהרי ענף הכדורגל אינו פועל עוד בשבת בחסות מדיניות אי-אכיפה, כי אם על סמך היתר ייעודי. זאת ועוד, נוכח מתן ההיתר לא ניתן לייחס עוד ליועץ המשפטי לממשלה הפרה של החלטת בית הדין האזורי לעבודה – שהרי זו התייחסה, כזכור, לתקופת הביניים ש"עד לקבלת היתר". הנה כי כן, העתירה מיצתה את עצמה ואין להידרש אליה בצורתה הנוכחית. ודוקו, אין מדובר בעתירה "תיאורטית" שעשויות להיות להכרעה בטענות שעמדו בבסיסה השלכות עקרוניות המצדיקות את בירורה. אדרבה, העקרונות המגדירים את חובת האכיפה של הרשויות ידועים ועומדים – כך שאין צורך לשוב ולהידרש אליהם – בעוד יישומם נושא אופי פרטני מובהק, ותלוי בהקשר הקונקרטי שעל הפרק.

כאמור, העותרת מבקשת להתיר לה "לתקן" את העתירה. ברם, שינוי הנסיבות המהותי מחייב הצבת תשתית עובדתית ונורמטיבית חדשה לחלוטין. מבחינה משפטית מדובר, למעשה, בהגשת עתירה חדשה, המעלה סוגיות משפטיות שונות – על רקע שינוי התשתית הרלוונטית עקב החלטת הממשלה – ולא בתיקון גרידא של העתירה הנוכחית.

7. אשר על כן, אציע לחברי למחוק את העתירה, ולבטל את הצו על תנאי שניתן במסגרתה. נוכח תרומת העתירה להסדרת הנושא, ובהתחשב בהתמשכות ההליך ובשלב

הדיוני אליו הגיע, אציע לחבריי לחייב את משיבי הממשלה בהוצאות העותרת בסך 10,000 ₪.

ניתן היום, כ"ג בסיון התשע"ח (6.6.2018).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט