



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6272/20

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט י' כשר

העותרות: 1. קו לעובד
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבים: 1. ממשלת ישראל
2. שר הפנים
3. שר הבינוי והשיכון
4. שר הביטחון
5. שר העבודה והרווחה
6. שר המשפטים
7. שר האוצר

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרות: עו"ד מיכל תג'ר; עו"ד אלעד כהנא

בשם המשיבים: עו"ד אבי מיליקובסקי

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

1. עניינה של העתירה שלפנינו בבקשת העותרות כי נורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יתוקנו הסדרי העסקת עובדים פלסטינים בהיתר עבודה בישראל, בין היתר בהתאם להחלטות ממשלה שניתנו בנושא. מדובר בהחלטות אשר ביקשו להטמיע שיטה חדשה להקצאת היתרים להעסקת עובדים זרים פלסטינים שתאפשר לעובדים לבחור את מעסיקיהם ולעבור בין מעסיקים לפי בחירתם (להלן: שיטת ההקצאה החדשה). זאת בשונה מהשיטה שנהגה בעבר, על פיה העסקת העובדים הפלסטינים נעשתה באמצעות

היתרים שניתנו למעסיק, כך שמקום בו הופסקה העסקתו של עובד על ידי אותו מעסיק, פקע רישיון העבודה שלו בישראל (להלן: שיטת ההקצאה הישנה).

2. בתגובת המשיבים מיום 23.11.2020 צוין כי אין מחלוקת מהותית בינם לבין העותרות. המשיבים מכירים בבעייתיות הכרוכה בשיטת ההקצאה הישנה ולא בכדי התקבלו החלטות הממשלה האמורות. אמנם חל עיכוב ביישומן, עליו הם הצרו, אולם בפועל החל תהליך של יישום שיטת ההקצאה החדשה בענף הבניין, ויישומה בענפים נוספים צפוי להתחיל בחודש מרץ 2021. עוד צוין כי המינהל האזרחי פועל להקמת מערכת ממוחשבת הנדרשת לשם יישום שיטת ההקצאה החדשה. עם זאת, בשל קשיים טכניים הוחלט להתחיל במימוש שיטת ההקצאה החדשה ללא תלות בהשלמת כלל השירותים המחשוביים, תוך נקיטת פעולות לקידום המערכת.

3. מאז תגובת המשיבים האמורה הוגשו על ידם שלוש הודעות מעדכנות בהן תוארה ההתקדמות שחלה ביישומה של שיטת ההקצאה החדשה בענפים השונים. כעולה מדברי המשיבים בהודעה המעדכנת האחרונה מיום 16.8.2022, שיטת ההקצאה החדשה מיושמת בענף הבניין, בענף התעשייה והשירותים, בענף המלונאות ובענף ההיי-טק. כמו כן, בענף המסעדנות התקבלו הערות הציבור לטיטוט נוהל ליישום שיטת ההקצאה החדשה, והוקם צוות בין-משרדי לבחינת אופן יישום השיטה בענפי הסיעוד והחקלאות. עוד נמסר כי חלה התקדמות בפיתוח המערכת הממוחשבת, הכוללת אתר מקוון לשימוש המעסיקים ויישומן לשימוש העובדים, אם כי טרם הושלמה המלאכה.

4. בתשובתן מיום 12.9.2022 להודעה המעדכנת מטעם המשיבים, טענו העותרות כי חרף האמור בהודעה סעדי העתירה לא נענו. לעמדתן, גם בעת הנוכחית טרם יושמו החלטות הממשלה, והבעייתיות הכרוכה בשיטת ההקצאה הישנה עודנה קיימת. יתרה מכך, מעט ההתקדמות שכבר הושגה נסוגה לאחור וקיימת עמימות לגבי המשך הדרך. בהקשר זה טענו העותרות כי חופש המעבר בין מעסיקים לעובדים בענף הבניין צומצם באופן משמעותי שכן בניגוד להצהרות שניתנו בעבר, על פיהן תבוטל המכסה המספרית של מספר העובדים שיהיה רשאי מעסיק להעסיק, המשיבים השיבו את מכסת העובדים למעסיקים בענף זה. כמו כן, בענפים אחרים חופש המעבר אוין באמצעות קביעת תקופת ביניים קצרה במיוחד לצורך חיפוש עבודה; וחלף הקמת מערך מסודר שיאפשר לעובדים לאתר מעסיקים ללא תלות בגורמי תיווך, מסתפקים המשיבים ביישומן שאינו מתפקד ובאתר המיועד למעסיקים שגם הוא אינו פעיל. העותרות ציינו כי נראה שהסיבה שבגינה לא חלה התקדמות משמעותית ביישום שיטת ההקצאה החדשה היא העובדה שהמשיבים כבר החלו להרהר באימוץ מודל העסקה אחר. נוכח כל האמור, לגישתן יש לקבוע את

העתירה לדיון או לחלופין להורות למשיבים ליתן הבהרות בעניין החזרת המכסה למעסיק בענף הבניין; הכלים שגובשו על מנת לאפשר לעובדים לחפש עבודה באופן עצמאי; ופרקי הזמן למעבר בין מעסיקים.

5. לאחר עיון בטענות הצדדים הגענו לכלל מסקנה כי העתירה מיצתה את עצמה במתכונתה הנוכחית ודינה להידחות.

6. מבוקשן של העותרות בעתירתן היה, בעיקרו של דבר, יישום החלטות הממשלה בדבר אימוץ מודל ההקצאה החדש. ואכן, כפי שעולה מתגובות המשיבים, חלקם הארי של ענפי התעסוקה הרלוונטיים כבר החלו לפעול בשיטת ההקצאה החדשה, ויתר הענפים מצויים בהליכי מעבר מתקדמים לשיטה זו. העותרות טענו אמנם בתגובתן כי חלה נסיגה ביישום השיטה האמורה בענף הבניין נוכח קביעת מכסות עובדים מקסימליות למעסיקים, אולם על פניו אין בכך ממש. בשונה משיטת ההקצאה הישנה, ההיתרים הניתנים לעובדים במסגרת השיטה החדשה אינם משויכים למעסיק ספציפי. מקום בו עובד סיים את העסקתו אצל מעסיק מסוים בענף הבניין, ההיתר שניתן לו לא ייגרע ממכסת העובדים בענף למשך 60 ימים אשר במהלכם הוא רשאי לחפש עבודה חדשה אצל מעסיק אחר בענף. המעסיק, מצדו, רשאי להעסיק עובד אחר בעל היתר ככל שיחפוץ בכך (סעיפים 9-12 לנוהל 9.1.1001 – עדכון מיום 22.5.2022 – נוהל העסקת עובדים פלשתינאים בישראל בענף הבניין; להלן: הנוהל). נוכח מאפייניה של שיטת ההקצאה החדשה, קביעת מכסות מקסימליות למעסיקים בענף (סעיף ח.2.1 לנוהל) אינה מאיינת את אפשרותו של העובד לעבור ממעסיק אחד למשנהו, ואף אינה פותחת פתח להעברת עובדים בין מעסיקים שלא כדין. למעשה, בהינתן קיומה של מכסה ענפית, קביעת מכסה מקסימלית למעסיק היא אך מתבקשת ומתחייבת. לא למותר לציין בהקשר זה כי כפי שעולה מהנוהל, המכסות המקסימליות שנקבעו מותאמות לסיווג הקבלני של המעסיק, והן מבוססות על ממוצע העובדים הפלסטינים שהועסקו כדין על ידי קבלנים באותו סיווג בסמוך לפרסום הנוהל בתוספת 50%. כמו כן, מעסיק רשאי לפנות ללשכת השירות למעסיקים בענף הבניין ולבקש להזמין עובדים מעל לרף העליון שנקבע בנוהל. הנוהל מעגן אפוא הסדר שונה באופן משמעותי משיטת ההקצאה הישנה, דבר שבא לידי ביטוי, בין היתר, בסיכום עבודת הצוות הבין-משרדי מאוגוסט 2016 (נספח 3 לעתירה).

7. בכל הנוגע ליתר טענותיהן של העותרות בתשובתן להודעת המשיבים, המופנות נגד אופן יישום שיטת ההקצאה החדשה, אלה מטבע הדברים לא הועלו בעתירתן והן מצריכות תשתית עובדתית ומשפטית שונה מזו שהונחה. בעת הזו, בה לא יכול להיות

חולק על העובדה שהמשיבים נוקטים צעדים ליישום שיטת ההקצאה החדשה בכלל ענפי התעסוקה הרלוונטיים, ובשים לב לתמורות ולהתפתחויות שחלו מאז הגשת העתירה הן בהיבט המעשי והן בהיבט הנורמטיבי, אין עוד מקום להותיר את העתירה על כנה (והשוו למשל: בג"ץ 8760/21 רגבים נ' שר הבטחון (14.9.2022); בג"ץ 2029/20 כוח לעובדים – ארגון עובדים דמוקרטי נ' מדינת ישראל – משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (30.8.2022)). מובן כי זכויות וטענות העותרות בכל הנוגע לאופן יישום שיטת ההקצאה החדשה שמורות להן.

העתירה נדחית אפוא. בנסיבות העניין, לא ייעשה צו להוצאות.

ניתן היום, כ"ה באלול התשפ"ב (21.9.2022).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט