



בג"ץ 1834/09 - דורון יהודה ואח' נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול ואח'

בג"ץ 1834/09 - דורון יהודה ואח' נ' משרד הפנים רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול ואח'עליון

בג"ץ 1834/09

בג"ץ 6583/10

בג"ץ 6771/10

1. דורון יהודה

2. שושנה יהוד

3. עמותת מזור נכים לטובת נכים

4. ארגון נכי הפוליו בישראל

5. לבבית 2008 בע"מ

6. ננה שירותי סיעוד בע"מ

נגד

1. משרד הפנים רשות האוכלוסין ההגירה ומעברי הגבול

2. משרד המשפטים

3. שר התעשייה המסחר והתיירות

4. קו לעובד

בבית המשפט העליון

[16.01.2013]

כבוד השופט א' רובינשטיין

כבוד השופט ח' מלצר

כבוד השופט צ' זילברטל

בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט ותגובות

החלטה

השופט א' רובינשטיין:

א. בקשה זו עניינה אכיפת ביצועה של ההחלטה שניתנה ביום 25.6.12, לפיה יימשך הליך התקנת התקנות הן לחוק

הודעה מוקדמת לפיטורים והתפטרות, התשס"א-2001 (להלן חוק הודעה מוקדמת), הן לחוק הכניסה לישראל,

התשי"ב-1952 (להלן חוק הכניסה לישראל). המבקשים הם העותרים בעתירה נושא ההחלטה, אשר נסבה על

צרכיהם המיוחדים של מטופלים סיעודיים - קשישים, בעלי מוגבלויות בדרגה גבוהה - המוצאים עצמם לעתים חסרי

אונים, אל מול נטישתם הפתאומית על-ידי עובדים זרים בתחום הסיעוד.

רקע והליכים

ב. בבית משפט זה ניתן ביום 30.3.06 פסק הדין בעניין קו לעובד (בג"ץ 4542/02 קו לעובד נ' ממשלת ישראל (30.6.12)), שבמסגרתו נקבע כי כפייתו של עובד זר לעבוד למען מעסיק מסוים, באמצעות התניית רשיון ישיבתו במדינה בכך, כפי שנהוג היה בענפי החקלאות, הסיעוד והתעשייה, פוגעת בזכויות-היסוד שלו. העתירה הנוכחית עניינה במידה רבה "תמונת ראי" של פרשת קו לעובד, קרי, זכויותיו של המעסיק שהוא מטופל סיעודי. בעקבות העתירה הנוכחית ניתנה הדעת במערכת הממשלתית לקושי הטמון בפגיעותם של המעסיקים בתחום הסיעוד בהקשר זה, ולאיוון העדין הנדרש בין חרותו של העובד הסיעודי הזר להחליף את מקום עבודתו, לבין התלות שמפתח המעסיק באותו עובד והצורך למנוע נטישה פתאומית. בהתאם, גובש נוהל שעניינו מתן הודעה מוקדמת לפני התפטרות - התפטרות עובד סיעוד (להלן הנוהל) אשר טיוטה שלו הוצגה בפנינו (ובהמשך פורסם - ראו להלן); תוקן חוק הכניסה לישראל, באופן שסעיף 3א(2)(ג) מורה, כי "תקנות לפי סעיף קטן זה ייקבעו בשים לב לנסיבות שבהן סיים העובד הזר את העסקתו אצל כל אחד ממעסיקיו ובשים לב לחירותו של העובד, כך שלא ייכפה עליו לעבוד אצל מעסיק"; ומשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ציין כי בכוונתו לשקול התקנת תקנות לפי סעיף 13(ב) לחוק הודעה מוקדמת, שיובילו להארכתה של תקופת ההודעה.

ג. בהחלטה המפורטת מיום 25.6.12 - הסוקרת תולדות הנושא (וראו גם בג"ץ 4007/11 ליאנגי נ' הכנסת, 6.10.11) - ציינו, כי "לגישתנו ההסדר הראוי ייערך בסופו של יום בתקנות, גם לאחר צבירת ניסיון נוסף. לעת הזאת, האיזון המתחייב בין צרכיהם של המעבידים הסיעודיים לבין זכויותיהם של העובדים הסיעודיים, ראוי שייבחן, לתקופה ראשונה, בהסדר שהציעו המשיבים" (פסקה י"ג להחלטה) (ההדגשה הוספה - א"ר). נקבע איפוא "כי יש לפעול למתן תוקף לנוהל הנזכר, ויפה שעה אחת קודם, תוך הידיעה כי הוא בסיס לצבירת ניסיון להפקת לקחים בהמשך. בד בבד יימשך הליך התקנת התקנות לחוק הודעה מוקדמת ולחוק הכניסה לישראל. על כן יושלם נוהל הודעה מוקדמת ויופעל בתוך 30 יום, כנוהל ארעי, תוך שייבחן שוב לקראת אישור חקיקת המשנה" (פסקה י"ד להחלטה) (ההדגשות במקור - א"ר).

טענות הצדדים

ד. המבקשים טוענים, כי לא היתה התקדמות בהתקנת התקנות לפי שני החוקים נשוא ההחלטה הנזכרים מעלה, וכי הימנעותו של המשיב 3 מכיבוד ההחלטה נושא הדיון, עולה כדי סירוב לציית לצו בית משפט לפי סעיף 6 לפקודת בזיון בית משפט, 1929 (להלן פקודת הבזיון), אשר מחייבת נקיטת הליכים בהתאם, וביתר שאת מקום שמדובר במדינה המבזה, כנטען, את צו בית המשפט. לשיטתם, עמדה לפיה טרם ננקטו צעדים ליישום ההחלטה, עקב הצורך בבחינה של הפעלת הנוהל וצבירת ניסיון, היא חסרת תום לב, שכן התקנת התקנות אמורה הייתה להתבצע בעת ובעונה אחת עם בחינת הנוהל; ועיכוב ביצועה של ההחלטה מותיר את העותרים לסבול, ומסכן את בריאותם וחיהם של המטופלים הסיעודיים, הנתונים לאפשרות כי מטפליהם ינטשו אותם. מסקנתם זו מתחזקת, כך טוענים המבקשים, נוכח היעדר תגובה מצדו של המשיב 3 להתרעות חוזרות ונשנות בנוגע להיותו של הנוהל מענה בלתי-מספק לבעיית המטופלים הננטשים על-ידי עובדי הסיעוד הזרים.

ה. המשיבים 1-3 (להלן המשיבים), מפרטים את ההליכים שננקטו עד כה ביישום ההחלטה, וטוענים לפיכך כי הבקשה נעדרת עילה, וכי יש לדחותה על הסף. הם מפנים לפסקה ז' להחלטה, בה ציין בית המשפט, כי ההכרה בצורך בגיבוש נוהל אשר יחייב הארכתה של תקופת ההודעה המוקדמת של עובד סיעוד המתעתד לעזוב את עבודתו אצל מעסיקו הסייעודי, נולדה נוכח ההערכה כי התקנתן של התקנות הרלבנטיות עתידה לארוך זמן ממושך, והנוהל עשוי לשמש פתרון זמני. הוטעם, כי המשיבים עמדו בהתחייבותם נוכח ההחלטה מ-25.6.12, ופירסמו את הנוהל המוכן תוך חודש מיום נתינתה, ביום 24.7.12, תוך שהשאפה היא כי בחינת יישומו תאפשר להפיק לקחים, אשר יקדמו את הליכי התקנת התקנות לעניין חוק ההודעה המוקדמת. הנוהל נכנס לתוקפו חודשיים לאחר פרסומו, בשלהי ספטמבר 2012. משנכנס הנוהל לתוקפו לפני כחודשיים בלבד, נטען, טרם נתקבלו נתונים משמעותיים לעניין הנפקויות שבצד יישומו, אולם דיונים בכך צפויים בהקדם.

ו. בכל הנוגע לתקנות מכוח חוק הכניסה לישראל, צוין, כי בעקבות התאמות שנעשו בידי משרד הפנים ומשרד המשפטים, ולאחר שקוימה חובת ההיועצות עם שר התמ"ת ושר הרווחה, גובש נוסח של תקנות הכניסה לישראל (אמצעי בקרה על מעבר עובדים זרים בענף הסייעוד), התשע"ג-2012, אשר ביום 3.12.12 הועבר למזכיר הממשלה וליו"ר הכנסת, בבקשה להניחם על שולחן הועדה הרלבנטית. ואולם, כמסתבר, נוכח פגרת הבחירות ניתן יהיה להעלותן לאישור אך בכינוס הכנסת הבאה. כן צוין, כי אף נוסח מוצע לתקנות הכניסה לישראל (אזורים גיאוגרפיים), התשע"ג-2012 הועבר להתייעצות לשר התמ"ת ולשר הרווחה.

ז. המשיבה 4, המייצגת עובדים זרים, ציינה בתגובתה, כי חלפו חודשיים מיום שנכנס הנוהל לתוקפו, וברי כי אין די בתקופה זו כדי לעמוד על טיב המענה הניתן במסגרתו, לצורך באיזון בין חריות העובדים הזרים לבין ההגנה המוגברת הנדרשת לאוכלוסיה החלשה, אשר נזקקת לשירותי סיעוד מידי אותם עובדים. משכך, אין בפעלו של המשיב 3 לטענתה משום הפרה של צו שיפוטי, כי אם קיום הוראותיו, ואין להיעתר לבקשה. בשולי הדברים נטען, כי מתחילה התנגדו המבקשים לנוהל גופו, וכי משנקבע בהחלטה כי "לעת הזאת, האיזון המתחייב בין צרכיהם של המעבידים הסייעודיים לבין זכויותיהם של העובדים הסייעודיים ראוי שייבחן לתקופה הראשונה, בהסדר שהציעו המשיבים", וכן כי "הוא הבסיס לצבירת ניסיון להפקת לקחים בהמשך", עותרים הם בעצם לחרוג מן ההחלטה גופה ולהרחיבה, מה שאינו במקומו.

הכרעה

ח. ההוראה הקבועה בסעיף 6 לפקודת הבזיון, אליה מפנים המבקשים, עניינה בענישה בגין אי-ציות של צד להליך, וזו לשונה:

"6. המסרב לציית לצווי-בית-המשפט

(1) בית המשפט העליון, בית משפט מיוחד שנתכונן עפ"י סעיף 55 של דבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922, בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום, תהא להם הסמכות לכופ אדם בקנס או במאסר לציית לכל צו שניתן על ידם והמצוה לעשות איזה מעשה או האוסר לעשות כל מעשה.

(2) לא יינתן צו המטיל קנס או מאסר אלא אם כן הוזמן הממרה להופיע ונענה להזמנה, או כשלא בא מעצמו, הובא לפני בית המשפט בצו תפיסה כדי להראות טעם מדוע לא ינתן נגדו צו כזה".

...

הסעיף משקף שאיפה של המחוקק לאכיפת הציות ולמילוי אחר הוראות בית המשפט, והחלטתו מיום 25.6.12 כלולה בהוראות אלה (אליהו הרנון בזיון בית משפט 253, 255 (1965)). ואולם, לא ביד קלה מתקבלות החלטות ביזיון. נותרת למענה השאלה, אם אכן הפרו המשיבים את הצו למעשה.

ט. תשובת המשיבים מלמדת, כי אין הם קופאים על שמריהם לעניין מחויבויותיהם העולות מהחלטתו מיום 25.6.12. כפי שהטעמנו אף באותה החלטה, אין חולק כי נדרש שהמשיבים יעגנו בתקנות פתרון אשר מאזן באופן המיטבי בין חירותם של העובדים הזרים לבין כבודם ובריאותם של הנזקקים לטיפול סיעודי, וכי עליהם לעשות כן ביעילות ובמהירות הראויה (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב' מהדורה שניה, התשע"א-2011, 1105-1097). ואולם, מתחילה נטען מטעם המשיבים כי הכנת התקנות לעניין חוק הודעה מוקדמת תאריך זמן; ברי גם כי הנוהל שפורסם אינו יכול להיבחן על אתר. מנגד, על העוסקים בדבר לזכור כמובן תדיר את המאטריה הרגישה בה עסקינן. האתגר הוא כי לקחי הנוהל וכל יתר הרכיבים יטופלו באופן מתמיד, וכדברי חכמינו, "אין מזרזין אלא למזורז" (בבלי מכות כ"ג, א'). אשר לתקנות בעניין חוק הכניסה לישראל, שלבי ההכנה להתקנתן על-פי הפירוט בתגובת המשיבים, אינם מצביעים על שיהיו ועל פעילות החורגת מן הזמן הסביר (השוו לעניין זה בג"ץ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כו(1) 812, 809 (1972)). אף כאן כמובן יש צורך בשקידה ראויה עם התכנסות הכנסת החדשה.

י. בנתון לאמור איננו רואים איפוא מקום להיעתר לבקשה.

ניתנה היום, ה' בשבט התשע"ג (16.1.13).