

בג"ץ 10245/07

**בבית המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**הארגון הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד שלמה בכור  
רח' המרד 29, תל אביב (בית התעשיינים)  
טל' 03-5103906; פקס' 03-5103905

העותר

נ ג ד

**מדינת ישראל – משרד המשפטים,**  
**המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה**  
ע"י פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים ירושלים

המשיבה

### תגובה מטעם המשיבה

1. בהתאם להחלטת כב' השופט ח' מלצר, מתכבדת המשיבה להגיש תגובתה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים.
2. עניינה של העתירה בבקשת העותר מבית המשפט הנכבד כי יורה למשיבה לבוא וליתן טעם מדוע לא תבטל את החלטתה המחייבת את כל החברות, המשרדים והתאגידים לשירותי שמירה (להלן – **חברות השמירה**) להמציא נתונים אודות קיום חובותיהם כלפי עובדיהם, ובכלל זה נתונים בעניין הפרתם, אם קיימת, של חוקי המגן בעבודה, נתונים בדבר תביעות של עובדים בגין הפרת חוקי העבודה וכיו"ב – וכל זאת כתנאי לחידוש הרישיון של אותן חברות שמירה.
- במסגרת העתירה מבוקש אף צו ביניים, לפיו תחויב המשיבה לחדש את רישיונות חברות השמירה, מבלי שיידרשו להציג נתונים כלשהם הנוגעים לחוקי העבודה, וזאת עד למתן החלטה סופית בעתירה.
3. המשיבה תטען, כי דין העתירה והבקשה למתן צו ביניים להידחות מן הטעמים שיפורטו להלן, תוך חיוב העותר בהוצאות משפט גבוהות לטובת אוצר המדינה.

4. המשיבה סבורה, כי הגישה המגולמת בדרישתה – הנתקפת בעתירה – מחברות השמירה היא דרישה ראויה, וממילא סבירה, שתכליותיה המרכזיות הן הגנה על אוכלוסיית העובדים של חברות השמירה – אוכלוסייה שראוי ומוצדק להגן עליה; הגנה על שלטון החוק, בכך שהשיקול שעניינו קיום חוקי העבודה על-ידי חברות השמירה, יישקל כחלק ממגוון השיקולים שענינם חידוש הרישיון לחברות השמירה; וכיו"ב.

**המשיבה תוסיף ותטען, כי השיקול בדבר קיומם של דיני העבודה הוא שיקול חשוב ורלוונטי, עת נשקל חידוש רישיון של חברות השמירה, וזאת בייחוד בשים לב לכך שמדובר בענף עתיר כוח אדם ולתופעה המתרחבת של הפרת חוקי העבודה על-ידי חלק מחברות השמירה, כפי שהיא מתגלה בשנים האחרונות.**

לצד האמור לעיל, חשוב לזכור כי דרישתה של המשיבה מחברות השמירה היא דרישה מצומצמת יחסית – דרישה **להמצאת מידע בדבר קיום דיני העבודה על-ידי חברות השמירה** מתוך ידיעה כי הנתונים שיימסרו יהוו שיקול אחד מתוך כלל השיקולים הנשקלים בעת חידוש רישיון. ברור שככל שתהיה למידע שיימסר נפקות מעשית, קרי: אם וכאשר תחליט הרשות המנהלית הרלוונטית כי התנהגותה של חברת שמירה כזו או אחרת כלפי עובדיה מצדיקה אי-הארכת הרישיון שניתן לה, תוכל אותה חברה להעלות את טענותיה הפרטניות במסגרת הליך שימוע בפני הרשות המנהלית. לא זו אף זו, במקרים בהם תשקול הרשות המנהלית שלא לחדש רישיונה של חברה זו או אחרת מטעמים הקשורים באי-קיומם של דיני העבודה על-ידי אותה חברה, ייעשה הדבר, ככל שתראה זאת הרשות המנהלית לנכון, תוך התייעצות עם משרד התמ"ת, האמון על חוקי העבודה ועל יחסי העבודה במשק. מכל מקום, אם וכאשר לא יחודש רישיונה של חברת שמירה כתוצאה מטעמים כנ"ל קיימת לאותה חברה הזכות על-פי החוק לערער על ההחלטה בעניינה לבית המשפט המחוזי בירושלים.

5. המשיבה תטען אפוא כי עמדתה הנתקפת בעתירה היא עמדה ראויה וסבירה; כי אין כל מקום לקבל את העתירה; וכי יש להשית על העותר את תשלום הוצאות העתירה לטובת אוצר המדינה.

עמדת המשיבה תפורט להלן.

## 1. עיקרי העובדות הצריכות לעניין

6. נבקש תחילה לעמוד בקצרה על השתלשלות האירועים שהובילה לקבלת ההחלטה על ידי המשיבה, לפיה התבקשו חברות השמירה להמציא נתונים הנוגעים לשמירתן על חוקי המגן בעבודה כתנאי לחידוש רישיון. כמו כן, נציג את ההחלטה עצמה ואת השתלשלות העניינים מאז קבלתה בחודש יוני 2007 ועד היום.

7. הרשות המנהלית המוסמכת על-פי החוק להעניק רישיונות לחברות שמירה היא הוועדה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה (להלן – **הוועדה**). בהמשך הדברים, בפרק העוסק במסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לעניינה של העתירה, תוצג סמכותה של הוועדה ויוצגו סעיפי החוק הרלוונטיים. בשלב זה תתמקד המשיבה במסגרת העובדתית.

מהוועדה נמסר, כי המצב העובדתי עד לשנת 2005 היה כדלקמן: מדי שנה, ערב חידוש הרישיונות לחברות השמירה, היתה הוועדה בוחנת האם חברה זו או אחרת ראויה להמשיך ולקבל רישיון לפעול כחברת שמירה. בין השאר, הוועדה נהגה לשלוח שאילתא למטה הארצי, בכדי לבדוק את המרשם הפלילי של מבקשי הרישיון. כמו כן, נבדק, אם בעניינו של מבקש הרישיון נרשמו תלונות כלשהן. מבקש ששילם את האגרה ועמד בכל תנאי הרישיון האחרים שנבדקו – רישיונו חודש. לעומת זאת, מבקשים אשר עלה לגביהם חשד כי הם אינם ממלאים אחר התנאים לרישיון, ואשר בשימוע שנערך להם לא הצליחו להפריך את החשדות נגדם, רישיונם לאותה שנה לא חודש. נזכיר כבר עתה, כי החלטה על אי-חידוש רישיון לחברת שמירה הינה בסמכותה הייחודית של הוועדה, בהתאם לסעיפים 2, 18, 19 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972 (להלן – **חוק שירותי שמירה**).

לשם המחשה, העתק החלטה על אי-חידוש רישיונה של חברה פלונית מיום 2.2.03 מצורף ומסומן **מש/1**.

8. בשנת 2004 הגיעה לידי הוועדה תלונה מסודרת של ארגון "קו לעובד" נגד תאגיד "השמירה", הנוגעת לחשד להפרות רבות של חוקי המגן על-ידי התאגיד.

העתק תלונת עמותת "קו לעובד" (כולל נספח ראשון בלבד) מצורף ומסומן **מש/2**.

9. בעקבות פניית עמותת "קו לעובד" לוועדה, ביצעה הוועדה בדיקות מקיפות של התלונות בעניינו של תאגיד "השמירה". אגב בדיקת התלונות בעניינה של חברת שמירה זו, ומטעמים נוספים שיפורטו בהמשך, סברו חברי הוועדה כי מן הראוי שכוועדה האחראית בין השאר על האינטרס הציבורי, על הוועדה להקנות משקל גם להפרתם של חוקי המגן בעבודה על-ידי חברות השמירה, וזאת כשיקול מבין השיקולים לחידוש הרישיון.

10. בישיבה שקיימה הוועדה ביום 20.12.04 עיינו חברי הוועדה בתלונות ובחומר הנוסף שהועבר על-ידי ארגון "קו לעובד", וקיימו דיון מקדמי בשאלה הכללית – האם הנושא של פגיעה בזכויות עובדים על פי דין נמנה על העניינים שהוועדה אמורה לשקול במסגרת הסייגים בנוגע לחידוש הרישיון בהתאם לחוק שירותי השמירה. עמדתה של הוועדה היתה כי אכן, במסגרת הפירוש של סעיף 19(א) לחוק שירותי שמירה, ניתן לפרש את המונח "התנהגותו של המבקש" באופן שיעלה בקנה אחד עם התנהגותו על-פי דין, ובמקרה זה, על פי דיני העבודה. משכך, הוזמנו מנהלי התאגיד לדיון בפני הוועדה בכדי לאפשר להם להתייחס לטענות שהוצגו נגדם ולהציג את עמדתם ואת טיעוניהם בחופשיות. בשל לחץ הזמנים (הדבר התרחש ערב מועד חידוש הרישיון) הוארך רישיון התאגיד באופן זמני, עד לסיום הבירורים בעניינו. נציגי התאגיד הגיעו לדיון בפני הוועדה, העלו טיעוניהם, התחייבו לספק נתונים נוספים על פי דרישת הוועדה, והסכימו להצעות הוועדה בדבר יידוע העובדים על זכויותיהם על פי דין. משכך, חודש רישיונו של התאגיד לשנת 2005.

### העתק החלטת הוועדה בנושא מצורף ומסומן מ/3.

11. כאמור, הבדיקה בעניינו של תאגיד "השמירה", ובדיקות שערכו גופים נוספים (מבקר המדינה, משרד התמ"ת, ועדות בכנסת, משרד החשב הכללי ועוד), כפי שיפורט להלן בהרחבה, הביאה את הוועדה להחלטה כי יש לתת מקום מרכזי יותר לעניין אכיפת חוקי המגן כשיקול אחד בין השיקולים העומדים בפני הוועדה בבואה להחליט על הארכת תוקפם של רישיונות. משכך, ערכה הוועדה בדיקות ובירורים שונים, בכדי ללמוד את הנושא לעומקו. כך, למשל, במהלך השנים 2006-2007, נפגשה הוועדה עם נציגי הסתדרות העובדים הכללית, נציגי אגף האכיפה (עובדים ישראלים) במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן – **משרד התמ"ת**), נציגי יחידת הביקורת בלשכת החשב הכללי במשרד האוצר, נציגי עמותת "קו לעובד", נציגי תאגיד "השמירה" וחברת הכנסת שלי יחימוביץ, אשר קידמה הצעת חוק בנושא. בנוסף, המשיבה (מחלקת הרישוי) נפגשה עם מחלקת התביעות במשרד התמ"ת. אף נציגי מבקר המדינה, אשר בדקו את הנושא הביעו עמדתם בטיוטת דו"ח שכתבו.

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הוועדה של ישיבתה מיום 4.9.06 (בהשתתפות נציגי ההסתדרות) וכן העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הוועדה מיום 4.12.06 מצורף ומסומן מ/4.

12. לאור האמור לעיל, ולאחר בחינת העניין לעומק, קיבלה הוועדה, בין היתר, את ההחלטות הבאות:

בישיבתה מיום 30.4.07 הוחלט, בין היתר, כדלקמן:

"...הוועדה בכל החלטותיה מבקשת להדגיש שהפרת חוק במדינת ישראל, לרבות חוקי עבודה, נופלים לגדר פגם בהתנהגותו ובעברו של זה המבקש רשיון מהוועדה. הוועדה בוחנת על פי הכתוב בחוק וכך גם על פי הפסיקה את עברו והתנהגותו של המבקש בטרם תכריע בעניינו. הכללים הקובעים מתן רשיון ואמות המידה אותם צריכה הוועדה לבחון נקבעו בחוק ובפסיקה ובדין המנהלי. הוועדה החליטה בעניינה של קבוצת השמירה החלטה המחייבת בחינה של עמידה בחוקי מגן לנוכח תלונה ספציפית שהוגשה בנושא. בחינת התלונות היתה מעמיקה והקיפה רובדים רבים בדגש לנושא זכויות עובדים בהם נחשדה קבוצת השמירה כמי שמפרה אותם ברגל גסה.

רב חברי הוועדה סבורים כי ניתן להסתפק בכללים ובנוהלים אותם קבעה הוועדה בהסתמך על דיון שהתקיים עם נציגי אגף האכיפה במשרד התמ"ת. לפי הסכמות אלה בין השאר נקבע, כי הוועדה לרישוי חוקרים פרטיים ושרותי שמירה תבחן מידי שנה בטרם חידוש הרשיון בנוסף לכל בדיקותיה האחרות גם אם היו לחברה המבקשת תביעות אזרחיות כנגדה ואם היו כאלה יוצגו פסקי הדין בפני הוועדה. בנוסף תקבל וועדה מאגף האכיפה בתמ"ת נתונים, לרבות פסקי דין בדבר הפרות חוקי מגן על ידי חברות ותאגידי שמירה מההיבט הפלילי."

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון מיום 30.4.07 מצורף ומסומן מ/ש/5.

בישיבתה מיום 28.5.07 הוחלט, בין היתר, כדלקמן:

"הוועדה החליטה בדונה בחידוש רשיונה של חברת "השמירה" לשנת 2005, ובשנית בדונה בחידוש הרשיון לשנת 2007, כי פגיעה בחוקי המגן, ובזכויותיהם החוקיות של עובדים יכולה להוות סיבה שלא לחדש רשיונה של חברת שמירה, במסגרת סמכותה של הוועדה לשקול את "עברו, התנהגותו ותכונותיו" של מבקש רשיון.

...

עם זאת, מעבר לקביעת העקרון הכללי כאמור לעיל, הוועדה לא קבעה ולא פרסמה קריטריונים או אמות מידה כלליות ומפורטות לגבי כלל חברות השמירה בהקשר זה. הוועדה החליטה כי תדון בכל מקרה לגופו, ורק על פי תלונות אם יתקבלו."

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון מיום 28.5.07 מצורף ומסומן מ/ש/6.

בישיבתה מיום 25.6.07, קיבלה הוועדה, בין היתר, את ההחלטה הבאה:

**חידוש רשיונות תאגידיים ומשרדים לשרותי שמירה - יישום התנאי,  
זכויות עובדים בחברות ומשרדים לשרותי שמירה**

**החלטה**

הוועדה מחליטה לבקש באמצעות המחלקה ממנהל אגף האכיפה במשרד התמ"ת מידי סוף שנה, לקראת חידוש רשיונות לשנה הבאה (קלנדרית) לקבל את כל כתבי אישום וחומר הראיות התומך בהם וכן פסקי דין וגזרי דין מרשיעים בעבירות פליליות על חוקי המגן לגבי חברות שמירה ומשרדים לשרותי שמירה. בקשה זו של הוועדה הינה תוצר של דיונים אותם קיימה הוועדה בנושא הפרת זכויות עובדים בענף השמירה ובכלל זה פגישות עם נציגים ממשרד התמ"ת. הוועדה ערה לעובדה כי בקשה כאמור

כפופה לאישור מוקדם אותו תקבל המחלקה מכל תאגיד ומשרד לשרותי שמירה קודם שתפנה לקבל מידע ממשרד התמ"ת.

**שאלה שניה:** האם הוועדה תדרוש מחברות ומשרדים לשרותי שמירה לקבל פירוט תביעות שהוגשו כנגדן לבית הדין לעבודה במהלך השנה החולפת ופסקי דין שניתנו במהלך השנה האחרונה.

#### החלטה

ברב דעות החליטה הוועדה לאשר את העניין שהובא בפניה. נוסח תצהיר אשר יובא בפני תאגידים ומשרדים לשרותי שמירה ינוסח על ידי מנהלת המחלקה ויאושר על ידי הוועדה.

-----"

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון מיום 25.6.07 מצורף ומסומן מש/7.

כנגד החלטה אחרונה זו מופנית העתירה דנן.

13. מן האמור לעיל עולה, כי מהות ההחלטות שקיבלה הוועדה הינה אך ורק, כי רמת קיום חוקי המגן תהווה שיקול רלוונטי, לצד השיקולים האחרים ששוקלת הוועדה, בבואה להחליט על חידוש רישיון שמירה. הוועדה לא קבעה כי הפרה כזו או אחרת של חוקי העבודה תגרור מייד אי-חידוש רישיון, אלא קבעה כי יש להעניק משקל להפרות דיני העבודה, ככל שאלה קיימות. הדברים ייבחנו בהתאם למשקלן של הראיות המנהליות הקיימות בעניינה של כל חברה בדבר הפרות של חוקי המגן, ובכל מקרה לגופו, על-פי נסיבותיו. כך, למשל, ברור כי אין משקלו של כתב אישום אחד נגד החברה בגין הפרת חוקי המגן בעבודה כמשקלם של עשרים כתבי אישום; אין משקלה של חקירה שמתנהלת נגד חברה פלונית כמשקלו של כתב אישום שהוגש נגד החברה; וכיו"ב.

(נעיר בהקשר זה, כי מנציגי הוועדה נמסר, כי הוועדה קבעה, ביום 10.12.07, כי המידע שיועבר על-ידי חברות השמירה השונות ייבחן על-פי אמות מידה כגון מספר התביעות בנושא הפרת זכויות העובדים כנגד כל חברה ביחס למספר המועסקים בה, ובפרט: מספר התביעות בהן חויבה החברה בפסק דין; סוג ההפרות אשר בגינן נתבעה החברה; מספר החקירות שנוהלו על-ידי אגף האכיפה במשרד התמ"ת נגד החברה ביחס למספר עובדי החברה, ובעיקר: תוצאות החקירות וכתבי האישום אשר נוהלו נגד החברה; עוד החליטה הוועדה כי בכל מקרה תבחן לגוף העניין האם עולה מהראיות המנהליות שבידיה הוכחה להפרה שיטתית וחמורה של החוקים. בכל מקרה, הוועדה חזרה על כך שמקום בו יישקל אי-חידושו של רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת תינתן לאותה חברה זכות טיעון, וככל שתראה זאת הוועדה לנכון, היא תיוועץ אף עם הגורמים הרלוונטיים במשרד התמ"ת).

14. לאחר קבלת ההחלטה לעיל, ביום 25.6.07, ערכה הוועדה תיאום עם משרד התמ"ת, לפיו משרד התמ"ת הסכים להתחייב לנוהל מקוצר לפיו יסופק לחברות השמירה המידע המבוקש אודות הליכים הנוגעים להפרת חוקי המגן, בתוך 14 יום ממועד פנייתן של חברות השמירה למשרד התמ"ת.

15. לאור החלטת הוועדה, כאמור לעיל, ניסחה הוועדה מכתב מפורט אודות החלטתה, הכולל שני נספחים שנועדו להקל על החברות והתאגידים בבואם למלא אחר ההחלטה. המכתב נשלח לכל חברות ותאגידי השמירה בארץ עוד במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2007. המכתב כלל דרישה להמציא את המידע הבא:

א. הודעה ערוכה כתצהיר חתום על ידי רואה החשבון הקבוע אודות תביעות אזרחיות שהוגשו כנגד התאגיד או המשרד לשירותי שמירה לבתי הדין לעבודה החל מיום 1.1.07. למכתב צורף נוסח התצהיר המבוקש.

ב. מסמך מאושר מהאגף לאכיפת חוקי מגן בעבודה במשרד התמ"ת ובו נתונים אודות חקירה, כתבי אישום, פסקי דין וערעורים שהוגשו כנגד התאגיד או המשרד החל מיום 1.1.07. למכתב צורף נוסח פנייה למשרד התמ"ת לשם קבלת הנתונים.

העתק מכתב לדוגמא מצורף ומסומן מ/8.

16. אחוז ניכר מחברות השמירה שיתפו פעולה עם דרישת הוועדה וסיפקו לוועדה לכל הפחות חלק מן הנתונים המבוקשים עד כה. מנתונים שנמסרו על-ידי הוועדה, עד ליום 6.12.07 הגיבו לדרישה 324 משרדי שמירה ותאגידי שמירה, המהווים כ-62.5% מתוך כלל חברות השמירה.

העתק מסמך המסכם את רמת היענות החברות עד ליום 6.12.07 מצורף ומסומן מ/9.

17. בהמשך, משלא נתקבלו תשובותיהם של מלוא התאגידים והחברות, שלחה הוועדה מכתבי תזכורת.

העתק דוגמאות של מכתב תזכורת, תזכורות שפורסמו בעיתונות והחלטת הוועדה בעניין התזכורות מצורף ומסומן מ/10.

18. נציין, במאמר מוסגר, כי על-פי נתוני המשיבה, כפי שנמסרו לפרקליטות, בישראל קיימים 519 חברות, משרדים ותאגידי שמירה המקבלים רישיון מאת הוועדה. יחד עם זאת, העותר הינו ארגון המייצג, על פי הנמסר בעתירה, רק כ-30 חברות/תאגידי שמירה.

19. עוד נוסף, כי עבור חלק מהחברות ותאגידי השמירה שנענו לדרישת הוועדה, אשר מבחינת נתוניהם לא הייתה מניעה לחידוש הרישיון, כבר חודש הרישיון לשנת 2008. חברות אחרות, אשר הנתונים שסיפקו העלו, על פני הדברים, חשש לפגיעה משמעותית בזכויות העובדים, **זומנו לשימוע מקיף בעל פה בפני הוועדה**, וכמובן שיכלו אף לפנות אליה בכתב. חלק מהשימועים בפני הוועדה כבר התקיימו. מנציגי הוועדה נמסר לפרקליטות כי אף מבין החברות שזומנו לשימוע, ישנן כאלה שהראו במסגרת השימוע כי הראיות נגדן אינן ברמה המצדיקה אי-חידוש הרישיון, ורישיון כבר חודש על ידי הוועדה.

## **2. עמדת המשיבה**

### **2(א) מבוא**

20. המשיבה סבורה, כי למעשה השאלה המרכזית המועלית בעתירה היא האם רשאת הוועדה, בבואה להחליט על חידוש רישיון לתאגיד או חברת שמירה, לשקול, בין יתר שיקוליה, את השיקול של שמירה על חוקי המגן בעבודה, והאם היא רשאית, במסגרת זו, לבקש מחברות השמירה לקבל לידיה את הנתונים הרלוונטיים לעניין. עמדת המשיבה בקצרה היא זו: לא רק שהמשיבה מוסמכת ורשאית לדרוש את הנתונים הנ"ל מחברות השמירה; לא רק שהוועדה מוסמכת ורשאית לשקול שיקולים שעניינם הפרת חוקי המגן בעבודה בבואה לחדש רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת; אלא שראוי וצודק לדרוש את הנתונים הנ"ל וראוי וצודק לשקול את השיקולים הנ"ל.

21. עמדתה של המשיבה נועדה להגן על זכויותיהם של עובדיהן של חברות השמירה – עובדים שבשנים האחרונות נפגעו פגיעות קשות כתוצאה מהתנהגותן של חלק מחברות השמירה – ועל האינטרס הציבורי שבקיום חוקי המגן בעבודה.

**המשיבה סבורה, כי זכויותיהם של העובדים והאינטרסים הציבוריים אינם יכולים לזכות להגנה מלאה מתוך גישה הרואה את תפקידה של המדינה באכיפת חוקי העבודה רק דרך הפריזמה של שימוש בהליכים פליליים נגד חברות מפרות (בין היתר בשל המגבלות המובנות באכיפה פלילית – מגבלות תקציב, כוח אדם וכו'). הדרך להגן על זכויות העובדים ועל האינטרסים הציבוריים היא באמצעות גישה הוליסטית, המעניקה משקל לרמת ההקפדה על זכויות העובדים גם כאשר שוקלת המדינה האם להעניק או לחדש לחברה זו או אחרת רישיון. הענקת הרישיון משמעותה, בין השאר, אחריות של החברות כלפי העובדים וכלפי הציבור.**



## 2(ב') חשיבות השמירה על חוקי המגן

22. דומה כי לא ניתן להפריז בחשיבות השמירה על חוקי המגן בעבודה, המספקים הגנה בסיסית לעובד, ובעיקר לעובד החלש, מפני פגיעה בלתי מידתית בכבודו ובזכויותיו האחרות. כך תיאר זאת בית המשפט הנכבד בהזדמנויות שונות:

"חוק שכר מינימום כמו חוקי מגן אחרים בתחום יחסי העבודה, מניח כי העובד נמצא בדרך כלל בעמדה של חולשה כלפי המעביד, וכי לכן העובד נזקק להגנת החוק כדי לקבל מן המעביד שכר הוגן ותנאים ראויים. על רקע המתח שבין האינטרסים הכלכליים של המעביד מזה ושל העובד מזה, החוק מתערב ביחסי העבודה כדי למנוע בעד המעביד לנצל יתר על המידה את יתרון הכוח הכלכלי שלו."

(בג"ץ 1163/98 עפר שדות נ' שרות בתי הסוהר, תק-על 2001(2), 739, 747 (2001)).

"הגנה על זכויות העובד היא תכלית ראויה; הבטחת בטחון סוציאלי לעובד היא תכלית ראויה; שמירת המסגרת של חוקי מגן שתגן על עובדים היא תכלית ראויה. אכן, הגנה זו על זכויות העובד היא בעלת חשיבות חברתית בסיסית בחברה שלנו. היא מהווה תכלית ראויה מהבחינה החוקתית. בצדק ציינו המשיבים, כי קיים צורך חברתי חיוני בהסדרת העיסוק קבלן כוח אדם ובהגנה על האינטרס של ציבור עובדים חלש במיוחד."

(בג"ץ 450/97 תנופה שרותי כוח אדם ואחזקות בע"מ נ' אלי ישי, שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(2), 433, 444-445 (1998) (ההדגשה הוספה – ג.ש)).

23. כמו כן, אין חולק, שעל כל רשויות המדינה לכבד את זכויות העובדים ולדאוג להן.

24. אי הציות לחוקי העבודה עלול לפגוע פגיעה יסודית במרקם החברתי בישראל. כך, למשל, נכתב במסגרת המלצות ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה (המורכבת מנציגי משרד התמ"ת, האוצר, ההסתדרות, ולשכת התיאום של הארגונים הכלכליים) מחודש יוני 2007:

"העדרה של מערכת אכיפה הולמת, ערער ומערער את אושיות שוק העבודה ואף משליך על משטר שלטון החוק בחברה ובמדינה, על כבודם של העובדים וזכותם לחיות בכבוד, וכן על התחרותיות ההוגנת בשוק. יתרה מכך, חולשת מערכת האכיפה מזינה לכשעצמה את הליך אי הציות לחוק, בבחינת "צדיק רוע לו רשע וטוב לו".

...מחקר שנערך במינהל מחקר ותכנון במשרד התמ"ת, על בסיס נתוני הלמ"ס, מעלה כי מתוך 500 אלף שכירים המועסקים בענפי השירותים והמסחר, בלבד, למעלה מ-100 אלף שכירים משתכרים פחות משכר המינימום לשעה.

**מצב דברים זה של אי ציות הולך ומתרחב להוראות חוקי העבודה לרבות צווי ההרחבה, הניע כניסה גוברת של משפחות עובדות למעגל העוני,**

שהפכו לתלויות בהגנת מנגנון האכיפה של המדינה.

אכיפה יעילה של שכר וזכויות סוציאליות, היא דרך ראויה להילחם במימדי העוני שרק גדלים עם השנים ולטפל בתופעה הקשה עליה מצביע דוח העוני לפיה **עובדים** מצויים מתחת לקו העוני. תופעה זו סותרת את תכלית חוקי המגן שנועדו לאפשר לעובדים רמת חיים יחסית מינימאלית, ולצמצם את מימדי העוני בישראל.  
(ההדגשות הוספו – ג.ש)

העתק המלצות ועדת ההיגוי לאכיפת חוקי עבודה מחודש יוני 2007, מצורף ומסומן **מש/11**.

**2 (ג') (1) מצבם של העובדים בחברות השמירה בישראל**

25. העובדים במגזר השמירה והאבטחה ממלאים מדי יום אינטרס ציבורי כללי חשוב מאין כמוהו – שמירה על ביטחון הציבור. מדובר בעבודה קשה, וכאמור – חשובה במיוחד. יחד עם זאת, השומרים מהווים את אחת הקבוצות החלשות ביותר בישראל. נציין, כי על-פי הערכות מועסקים בענף השמירה כ-80,000 איש (אין בידי המשיבה מספרים מדויקים).

26. הפגיעה בזכויות העובדים בענף השמירה בישראל, בהיקפה הקיים, מוכרת וידועה, לכל הפחות, החל משנת 2005. מדובר בחלק מתופעה רחבה יותר של הפרת דיני העבודה כלפי עובדים חלשים, בענפים שונים. לדוגמא, בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מיום 22 במרץ 2005 נדון נושא חברות שמירה בהרחבה. כך אמר, בין היתר, חבר הכנסת יגאל יאסינוב בישיבה האמורה (פרוטוקול מס' 393):

**"הדבר המרכזי הנראה לעין הוא שבענף שירותי השמירה יש תופעה נרחבת של הפרה שיטתית וגסה של זכויות העובדים על ידי חלק מהמעסיקים והמעבידים. הסיבות לכך רבות, אבל יש שלוש סיבות מרכזיות: אחת - היעדר אכיפה מספקת, שהיא בעיה שנצטרך לתקן; שנייה - נגישות מוגבלת מאוד של עובדים לבית משפט לענייני עבודה, ושלישית - חוסר**

ידיעה של העובדים לזכויותיהם. העובדה שרוב העובדים שייכים לשכבות החלשות, כמחצית מהם עולים, היא חולשתם. המעבידים מחפשים דרכים להקטין את משכורתם של העובדים ולהגביל את רווחתם. ...[דוגמאות:] אי תשלום שכר מינימום, אי תשלום תמורת שעות נוספות, אי תשלום זכויות סוציאליות. ל-80% מהם אין ביטוח פנסיוני. אני כמעט שלא מכיר מאבטחים ושומרים שקיבלו פיצויי פיטורים במלואם... עובדים שאחרי כמה שעות היו חייבים על חשבונם לנסוע מפרויקט לפרויקט כדי להשלים את יום העבודה. המעבידים היו טוענים שבכל פרויקט עובדים מאבטחים שונים, ושלא רק שלא מגיעות לעובדים שעות נוספות, אלא שזאת משמרת חדשה בפרויקט אחר... התופעה של מעסיק כפול היא הבסיס של רוב הבעיות... כל מספר חודשים העובד מתחיל לעבוד בחברה אחרת, אבל באותו מקום, באותה משכורת ועם אותו מנהל עבודה. בצורה כזאת אין לו זכויות וותק."

(ההדגשות הוספו – ג.ש)

27. בהמשך, נדון הנושא באריכות אף בוועדה לענייני ביקורת המדינה, בישיבתה מיום 6 ביולי 2005 (פרוטוקול מס' 199).

ביום 10.7.05 אף התפרסם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך רקע בנושא: מאפייני ההעסקה של עובדי שמירה ואבטחה בישראל. מסמך זה כולל סקירה מקיפה של מצב ההעסקה הקשה במגזר השמירה והאבטחה נכון למחצית שנת 2005.

העתק מסמך הרקע של הכנסת מצורף ומסומן מש/12.

28. ביום 5.6.06 קיימה ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה דיון נוסף בנושא, במהלכו הוחלט, בין היתר, כדלקמן:

א. הוועדה מבקשת מועדת הרישוי במשרד המשפטים להתכנס מחדש לדיון בהארכת הרישיון לקבוצת שמירה. לדיון זה יש להזמין נציג התמ"ת, ההסתדרות וקו לעובד.

ב. הוועדה מבקשת לקבוע נוהל לפיו בכל דיון על הארכת רישיון לחברות שמירה ולחוקרים פרטיים על משרד התמ"ת להעביר חומר המצוי בידו לגבי חברות שעברו על החוק, לוועדה.

העתק ההודעה לעיתונות על ישיבת ועדת הכנסת מצורף ומסומן מש/13.

29. נוסף, בהקשר זה, כי ממשרד התמ"ת נמסר, שב"מבצע" שערך המשרד בתחילת שנת 2006 עלו ממצאים חמורים בכל הנוגע להקפדה על חוקי העבודה בקרב חלק מחברות השמירה. כך, למשל, במסגרת המבצע נמצאו הפרות בתחומים הבאים: אי תשלום בעבור מלוא שעות העבודה כפי שהן מתבצעות בפועל; אי תשלום גמול שעות נוספות; אי מתן יום מנוחה שבועי; אי רישום נוכחות באופן מסודר, אי תשלום חופשה שנתית ועוד. במסגרת המבצע נפתחו 200 תיקי חקירה נגד חברות שמירה שונות.

30. מקרים שונים של הפרת חוקי המגן בעבודה הגיעו בפני הערכאות השיפוטיות. כך, **למשל**, נכתב בפסק הדין של בית הדין לעבודה בעב' (אזורי ת"א) 912532/99 - **רשיד ג'ומעה הואשלה - א.ס.י שירותי שמירה בע"מ**, תק-עב 2004(3), 5451 (2004).

"...ככל שהנתבעת כלכלה את צעדיה על בסיס ההנחה שלא תשלם לעובדיה את מלוא השכר המגיע להם על פי החוק, אין לה להלין אלא על עצמה. מובן, שבית הדין לא ייתן ידו לפגיעה בזכויותיהם של עובדים בענף השמירה, בשל התחשבות בתשלומים שחברת השמירה גובה מלקוחותיה. (וראו לעניין זה עב' / 5624/01 דנילוב מיכאל נ' תמנון שירותי מיגון בע"מ, עבודה אזורי כרך טז 758, סעיף 31 לפסק הדין)."

עוד השוו: ע"ע (ארצי) 1363/02 **דינה חזין נ' תנופה שירותים כ"א ואחזקות 1991 בע"מ**, תק-אר 2006(4), 299, 300 (2006).

## **2 (ג') מעורבות גורמים נוספים בבדיקת הפרות על ידי חברות השמירה**

31. הוועדה והמשיבה אינן פועלות בחלל ריק, אלא נמצאות בקשר הדוק עם גורמים שונים העוסקים בתקופה האחרונה בבדיקת הפרות חוקי המגן בקרב חברות ותאגידי שמירה.

32. כך, נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את הנושא ואת החלטתה של הוועדה נשוא עתירה זו, והעבירו לתגובת הוועדה, כמקובל בהליך הביקורת, טיוטת דו"ח בנושא התמודדות הוועדה עם אכיפת חוקי העבודה. הוועדה קיימה מספר דיונים בנוגע לטיטות דו"ח מבקר המדינה בעניינה ואף קיבלה החלטה בעניין.

העתק החלטת הוועדה בעניין טיוטת דו"ח מבקר המדינה מצורף ומסומן **מש/14**.

33. הוועדה אף עמדה בקשר עם לשכת החשב הכללי במשרד האוצר (להלן – **החשכ"ל**). בעקבות החלטת הממשלה מס' 1134 מיום 4.2.07, בדקה אף לשכת החשכ"ל באופן נרחב את רמת ההפרות של חוקי המגן בקרב חברות ותאגידי שמירה המועסקים על ידי גופים ציבוריים. העתק העמודים הרלוונטיים מהחלטת הממשלה מס' 1134 ודו"ח בדיקה של לשכת החשכ"ל באוצר מצורף ומסומן **מש/15**.

34. לשכת החשכ"ל אף פרסמה הוראות בתכ"ס הנוגעות לחיוב בדיקת הפרות חוקי המגן בטרם ייחתם הסכם התקשרות של גוף ציבורי עם חברת או תאגיד שמירה. יודגש, כי אף בדו"ח ועדת ההיגוי המוזכר לעיל הוצע, כי הוראות התכ"ס יאומצו באופן נרחב. ההנחיה שבתכ"ס אף הופצה על ידי החשכ"ל למרכז השלטון המקומי ולרשות החברות הממשלתיות, תוך המלצה לאמצה אף שם.

העתק הוראות התכ"ס בענייננו מצורף ומסומן **מש/16**.

35. בנוסף, יחידת הביקורת בחשכ"ל מינתה חברות פרטיות לערוך בדיקות רבות של חברות שמירה אשר הועסקו על ידי גופים ציבוריים, כדי לעמוד על רמת שמירתן על חוקי המגן. מדו"חות אלה עולות ראיות לכאורה להפרות רחבות של חוקי המגן.

36. **לסיכום פרק זה:** מכל האמור לעיל, מתגלה תופעה קשה של הפרת חוקי העבודה על-ידי חלק מחברות השמירה, שהיא כשלעצמה חלק מתופעה נרחבת יותר של הפרת חוקי העבודה בענפים שונים, תוך פגיעה בעובדים חלשים, שבחלקם הגדול אינם זוכים בהגנתם של ארגוני עובדים – הפרה המהווה פגיעה קשה בזכויות העובדים ובאינטרס הציבורי המובהק בקיום ואכיפה של חוקי המגן.

**על מהות הפגיעה והיקפה עמדו, כמפורט לעיל, גורמים מקצועיים, ארגוני זכויות אדם, ועדות ממשלתיות, ועדות בכנסת ובתי המשפט.** זה הוא הרקע להחלטת הוועדה אותה נבחן כעת – ההחלטה העומדת במרכז של העתירה, אשר קבעה כי אחד השיקולים שיישקלו לפני שיחודש רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת הוא השיקול שעניינו מידת הקפדתן של חברות השמירה על חוקי העבודה ועל זכויותיהם של עובדיהן.

**2(ד') בחינת ההחלטה העומדת במרכז של העתירה במשקפי המשפט המנהלי**

**2(ד')1) מקור הסמכות – המסגרת הנורמטיבית**

37. אחת הטענות המועלות בעתירה הינה כי הוועדה נעדרת סמכות לדרוש את הנתונים הנוגעים להפרת דיני המגן בעבודה וממילא נעדרת סמכות להתחשב בהם עת שוקלת היא חידוש רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת. המשיבה תבקש לטעון, כי **הוועדה מוסמכת לדרוש את הנתונים כאמור ולשקול אותם כשיקול בין שאר שיקולים מכוח הסמכות המוקנית לה בסעיף 19(א) לחוק שירותי שמירה**. כך מורה הסעיף:

19. סייג למתן רשיון

(א) לא יינתן רשיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה, לארגן שירותי שמירה או לעסוק כשומר בסוגי שמירה שנקבעו לפי סעיף 18(ב), אם ראתה הוועדה שאין לתתו מטעמים של בטחון הציבור או **מטעמים של עברו או התנהגותו של המבקש**.  
(ההדגשה הוספה – ג.ש)

38. ברור, כי בחירת המחוקק בלשון "עברו או התנהגותו של המבקש", מצביעה על מרחב שיקול הדעת הנתון לוועדה להתחשב בהתנהגויות פסולות שונות של המבקש בבואה לשקול את מתן הרישיון. ודאי שכך הדבר, כאשר מדובר בהתנהגות פסולה על פי דין. כך מבחינת הלשון, וכך אף מבחינת המהות. המחוקק בחר שלא לדרוש אך בדיקה מצומצמת של רישום פלילי של המבקש, אלא השאיר מרחב לוועדה להתחשב בעבר ובהתנהגות רחבים יותר.

39. דרישה להקפדה יתירה על חוקי המגן בעבודה, הינה כאמור, דרישה לגיטימית וראויה, שאף מוצאת את ביטוייה בחוקים שונים, שכמו חוק שירותי שמירה, עוסקים בהסדרה "ענפית" ואינם נוגעים ישירות לזכויות עובדים. עובדה זו – היותם של החוקים חוקים "מסדירים" שאינם עוסקים ישירות בזכויות עובדים – אין בה כדי להעיד על "התאינות" השיקול שעניינו זכויות העובדים ושמירה על האינטרסים הציבוריים האחרים בחוקים אלה. כך, לדוגמא, בחוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, קיימת הדרישה הבאה:

2. תשלום שכר מינימום והעסקת עובדים זרים כדין - תנאי לעסקה עם גוף ציבורי

...

(ב) לא יתקשר גוף ציבורי עם ספק בעסקה למכירת נכס או למתן שירות, לגוף הציבורי, אלא אם כן נוכח מי שמייצג את הגוף הציבורי באותה

- עסקה, על פי תצהיר בכתב מאת אותו ספק, כי עד מועד ההתקשרות לא הורשעו הספק ובעל זיקה אליו ביותר משתי עבירות [עבירות לפי חוק עובדים זרים או לפי חוק שכר מינימום]...
40. לשם ההשוואה, דרישה דומה לגבי התקשרות של גופים ציבוריים עם חברות, קיימת אף במקומות אחרים בעולם. בארה"ב למשל, שורת חוקים מחייבת את כל הרשויות הפדראליות לוודא כי המעסיקים עמם הן מתקשרות שומרים על כללי הבסיס של דיני העבודה, ובעיקר על הדרישה לחוסר הפליה בקבלה לעבודה.
- על דרך ההיקש, ובדגש על השינויים המחויבים, ניתן ללמוד אף לענייננו.
41. בנוסף, המשיבה תטען כי לוועדה יש סמכות מפורשת בחוק לבקש לקבל לידיה נתונים שונים, וכן לקבל התנגדויות אודות מבקשי הרישיונות, מכוח ס' 5 לחוק שירותי שמירה, הקובע כדלקמן:
5. ההליכים במתן רשיון
- (א) שמו של מי שמבקש רשיון לפי חוק זה יפורסם בדרך שתקבע בכללים, ותוך תקופה שנקבעה בהם רשאי כל אדם להגיש לוועדה התנגדות למתן רשיון למבקש.
- (ב) הועדה בדונה לפי חוק זה תתן הזדמנות למבקש וכן ליועץ המשפטי לממשלה או לבא כוחו לטעון טענותיהם ולהגיש ראיותיהם, ורשאית הועדה, לפי שיקול דעתה, לתת הזדמנות לאנשים אחרים להשמיע דברם.
- (ג) הועדה מוסמכת לאסוף ראיות לשם הפעלת סמכותה על פי חוק זה.
- (ההדגשות הוספו – ג.ש)
42. בהתאם לכל האמור לעיל, המשיבה תטען כי קיימת לוועדה סמכות לדרוש מחברות השמירה את הנתונים שדרשה, וכי קיימת לוועדה סמכות לשקול נתונים אלה עת שוקלת היא האם להאריך רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת. נפנה עתה לבחינת אופן הפעלת הסמכות.
- 2(ד') (2) (1) אופן הפעלת הסמכות – השיקולים והאינטרסים הצריכים לעניין**
43. במקרה שלפנינו עומדות זו מול זו שתי "קבוצות" של אינטרסים וזכויות: "קבוצה" ראשונה כוללת את זכויותיהם והאינטרסים של עובדי חברות השמירה – זכויות ואינטרסים שנפגעו מאוד בשנים האחרונות בקרב חלק מחברות השמירה; וכן האינטרס הציבורי באכיפת חוקי המגן בעבודה בקרב חברות השמירה המהוות קבוצת מעסיקים גדולה וכיו"ב.

"קבוצה" שנייה כוללת את האינטרסים של חברות השמירה – ובעיקר האינטרס להוסיף ולעסוק במקצוע באמצעות קבלת הרישיון; האינטרס הציבורי שבהמשך פעילותה של קבוצת מעסיקים גדולה זו וכיו"ב.

44. הוועדה קיבלה תלונות שונות לגבי הפרת חוקי המגן על ידי חברות ותאגידי שמירה שונים (נדגיש שוב: אין מדובר, כמובן, בכל חברות השמירה או ברובן, אך מדובר בתופעה של ממש בקרב חלק מחברות השמירה, כמפורט לעיל ולהלן). כמו כן, הוועדה היתה קשובה לקולות שעלו מוועדות הכנסת, מלשכת מבקר המדינה, מלשכת החשב הכללי באוצר, מבתי המשפט וכיו"ב בדבר התרחבותה של תופעת הפרת חוקי המגן בעבודה על-ידי חלק מחברות השמירה. בשים לב, בין השאר, לנתונים אלה, קיבלה הוועדה את החלטתה אודות שקילת השיקול של הפרת חוקי המגן וכן אודות הדרישה להמצאת נתונים על ידי חברות ותאגידי השמירה.

הוועדה מכירה בכך שהצבת התנאי הנוגע להמצאת נתונים בדבר הקפדתן של חברות השמירה על חוקי המגן בעבודה מהווה חידוש מסוים, שחברות השמירה לא היו מורגלות בו קודם לכן. לפיכך, הוועדה עשתה מאמצים להתקדם באופן זהיר ושקול. בשלב ראשון, כאמור, החליטה הוועדה לנסות לעמוד ביתר דיוק על היקף ההפרות ובשל כך העלתה את הדרישה לאספקת הנתונים. החלטת הוועדה בשלב זה הינה אך ורק לבקש נתונים הנוגעים להפרת חוקי המגן, ולשקול את ההפרות כשיקול בין שיקולים אחרים בהחלטה לחידוש הרישיון. **מהוועדה נמסר, כי הוועדה טרם החליטה סופית על אי-חידוש רישיון של חברה או תאגיד כלשהו.**

בטרם ייעשה כן, וכבר בשלב בו תסבור הוועדה כי קיימות, על-פני הדברים, ראיות מנהליות שייתכן שיביאו לאי-חידוש רישיונה של חברה זו או אחרת, תיעשה התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים במשרד התמ"ת, ככל שהוועדה תסבור שהתייעצות כזו חיונית במקרה זה או אחר. לאחר מכן תוכל כל חברה שאי-חידוש רישיונה נשקל להישמע בפני הוועדה. מכל מקום, יש לזכור כי על החלטתה של הוועדה על אי-חידוש רישיון רשאיות חברות השמירה לערער לבית המשפט המחוזי, וזאת בהתאם לסעיף 29 לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה.

על כן, תטען המשיבה, כי מדובר בהחלטה זהירה ומדודה, שלקחה בחשבון את כלל השיקולים הצריכים לעניין. במובן זה, ההחלטה היא סבירה וראויה.

45. נוסף, כי אף הדרישה המעשית שהוצבה בפני חברות ותאגידי השמירה הינה דרישה סבירה ביותר – הוועדה הכינה עבורם את נוסח התצהיר ואת נוסח הפנייה למשרד התמ"ת, המידע אמור להימצא בידי החברות והתאגידים ממילא, ובכל אופן ניתן להשיגו בקלות יחסית. לראיה – חלק גדול מחברות השמירה כבר המציאו את הנתונים הרלוונטיים לוועדה.



יודגש, כי הוועדה אף שלחה את הבקשות די והותר זמן מראש – כבר בחודשים יולי-אוגוסט 2007 הגיעו מכתבי הוועדה לחברות. זאת, כאשר רישיון פג רק בסוף חודש דצמבר 2007. כמו כן, הוועדה ניאותה לתת לחברות ולתאגידים הארכות ככל שאלה מתבקשות.

46. באשר לטענת העותרים, לפיה הוועדה איננה מוסמכת כלל לדרוש נתונים ולשקול שיקולים שעניינם יחסי העבודה (סעיפים 43-48 לעתירה, למשל), נבקש להזכיר כי הלכה פסוקה שיצאה זה מכבר מלפני בית המשפט הנכבד קבעה כי:

"כבר נפסק בעבר, כי אין פסול בכך שזרועותיה השונות של הרשות המבצעת פועלות תוך התחשבות בשיקולים ציבוריים כלליים, אף אם אלה חורגים מנושאי התחום הספציפי, עליו הן מופקדות".

(בג"ץ 612/81 - סלים שבו נ' שר האוצר, פ"ד לו(4), 296, 301-302 (1982)).

מכאן, שאין כל מניעה מצד הוועדה להתחשב בשיקולים שעניינם רמת ההקפדה של חברות השמירה על זכויותיהם של עובדיהן. מדובר בשיקולים רלוונטיים שראוי ומוצדק לשקול.

47. סיכומו של דבר: המשיבה תטען, כי החלטת הוועדה עוסקת בשיקולים רלוונטיים ועניינים. כך הוגדרה המסגרת לשיקולי רשות מנהלית על ידי כב' השופט א' פרוקצ'יה בבג"ץ 9722/04 פולגת ג'ינס בע"מ נ' ממשלת, תק-על 2006(4), 3354, 3362 (2006).

"13. רשות מינהלית המפעילה סמכות שלטונית חייבת להתחשב בשיקולים רלבנטיים, ובהם בלבד. עליה להתבסס על שיקולים ענייניים בלבד ולהימנע משיקולים זרים (בג"צ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 34; בג"צ 953/87 פורז נ' ראש עיריית ת"א-יפו, פ"ד מב(2) 309, 324; בג"צ 6358/05 ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף יאיר נוה, תק-על 2006(1) 320). בגדר שיקוליה הענייניים, מתחייבת הרשות המינהלית לא אחת, להתחשב לא רק בנתונים עובדתיים, אלא גם בעקרונות וערכים. למשל, בהיבטים של זכויות אדם, באינטרסים חברתיים וכלכליים שונים, וכיוצא באלה..."

כך, ההחלטה להתחשב בהפרות חוקי המגן בין יתר השיקולים לחידוש רישיונות היא החלטה השואפת להתחשב בעקרונות וערכים חברתיים כלליים, של ציבור רחב המושפע ישירות ממבקשי הרישיונות. כמו כן, ההחלטה הינה, כאמור, שלב ראשוני, בין היתר במטרה לאסוף את הנתונים העובדתיים הרלוונטיים שיאפשרו החלטה על פי כלל הערכים והאינטרסים הצריכים לעניין בכל מקרה ומקרה.

**2(ד')2(2) אופן הפעלת הסמכות - האיזון בין האינטרסים**

48. סבירות ההחלטה נמדדת, בין היתר, באופן שבו מאזנת ההחלטה בין השיקולים הרלוונטיים. בענייננו, ההגבלה המסוימת על החופש של חברות ותאגידי השמירה לעסוק בשמירה מתאזנת בוודאי אל מול השיקול הערכי של שמירה על זכויות העובדים על פי חוקי המגן, ואל מול האינטרס הציבורי הרחב בקיומם ובאכיפתם הלכה למעשה של חוקי המגן.

49. באיזון בין האינטרסים השונים יש להטעים, כי האינטרסים של המעסיקים, ובכללם חופש העיסוק, אינם מוחלטים, ומתחייב איזון בינם לבין הזכויות הראויות האחרות והשיקולים האחרים של טובת הציבור (השוו: ע"א 9300/05 **המפקח על הביטוח נ' קוסקוסי**, תקדין-עליון 2007(1), 2089 (2007) (להלן – **פרשת קוסקוסי**); בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה** פ"ד נו (1) 235 (2002)).

50. בבג"ץ 4539/94 **ד"ר נקסה נביל נ' ד"ר אפרים סנה**, פ"ד מח(4), 778, 785-786 (1994) (להלן – **פרשת ד"ר נקסה**) חזר בית המשפט על ההלכה הפסוקה בעניין, כדלהלן:

"זאת ועוד, ההגנה על הזכות היא יחסית ומושתתת על איזון בין אינטרסים שונים הראויים אף הם להגנה:

"המשפט אינו מגן על מלוא היקפו של חופש העיסוק. היקף החירות הוא ענין אחד. ההגנה הניתנת לה הוא ענין שני... **כנגד חופש העיסוק עומדים ערכים אחרים אשר גם עליהם מבקש המשפט להגן. ההגנה הניתנת על ידי חופש העיסוק היא תוצאת האיזון הנובעת מהעומת שבינו... חופש העיסוק לבין האינטרס הציבורי...** (השופט ברק (כתוארו אז) בבג"צ 1683/93, יבין פלסט נ' בית הדין הארצי לעבודה (טרם פורסם)).

**העקרון לפיו הגבלות הקשורות בעיסוק במקצוע, שיסודן באינטרס ציבורי ובצורך להגן על הציבור הרחב הנוזק לשירותי העוסקים באותו מקצוע, עובר כחוט השני בפסיקת בית משפט זה.** ראה למשל (ע"א 438/88, ברק נ' ועדת הרישום לפנקס הפסיכולוגים ואח', פ"ד מ"ד 666, 661 (1), להלן- ענין ברק)."

(ההדגשות הוספו – ג.ש)

לעניין דומה, נקבע בבג"ץ 6290/93 **זילכה נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות**, פ"ד מח(4), 631, 641-642 (1994), כהאי לישנא:

"בצד חופש העיסוק קיימים אינטרסים אחרים הראויים להגנה. שלומם ובריאותם של חולים, עליהם יש לשמור מפני העוסקים בסיעוד רפואי, הינו אינטרס כזה. **אין זה מתקבל על הדעת.**

שבהסתמך על טענה בדבר חופש העיסוק יותר למי שאינם מוכשרים וראויים לכך לטפל בחולים, כשטיפול כזה טומן בחובו סכנה לבריאותם.

באיזון האינטרסים שבין זכות היסוד של חופש העיסוק לבין האינטרס הציבורי על שמירת בריאות הציבור, יש מקום בענייננו להעדיף את האינטרס האחרון".

(ההדגשה הוספה – ג.ש).

51. המשיבה תטען, כי הוועדה איזנה כראוי בין כלל האינטרסים הצריכים לעניין: מחד גיסא, הוחלט כי לאור התפשטות התופעה של ניצול עובדים בחלק מחברות השמירה יש ליתן משקל לתופעה זו עת בוחנת הוועדה האם לחדש רישיון לחברת שמירה זו או אחרת – כך מורה האינטרס של העובדים, שהם חלק מקבוצה חלשה יחסית הראויה להגנה, וכך מורה גם האינטרס הציבורי.

מאידך גיסא, ספק אם קיימת פגיעה ממשית באינטרסים ובזכויות של חברות השמירה כתוצאה מהדרישה להמצאת הנתונים. באשר לפגיעה שעשויה להיגרם לחברת שמירה כזו או אחרת כתוצאה מכך שעקב הפרות חוקי העבודה לא יחודש רישיונה, הרי שעל עניין זה להתברר לגופו בכל מקרה ומקרה, וכאמור לעיל יתקיים במקרה כזה הליך שימוע בפני הוועדה, ובנוסף לכך קיימת לחברות זכות ערעור על החלטת הוועדה לבית המשפט המחוזי. עצם שקילתו של השיקול שעניינו בהפרות של דיני העבודה ובעיקר של חוקי המגן בעבודה היא חוקית, ראויה וסבירה.

## 2(ד') (3) ההחלטה לא היוותה "הפתעה" עבור חברות השמירה

52. אחת הטענות העולות בעתירה היא כי החלטת הוועדה ניתנה באופן "פתאומי" ו"מפתיע" (ר' סעיף 34, 56 לעתירה).

53. המשיבה תטען, כי תאגידי וחברות השמירה ידעו והכירו את החלטות הוועדה הקודמות הנוגעות לבדיקת הפרות חוקי המגן זה מכבר. ראשית, החל משנת 2005 התקשורת עסקה באופן אינטנסיבי בנושא. שנית, הוועדה הקפידה להביא את עיקרי החלטותיה לידיעת העיתונות המודפסת, באמצעות לשכת דובר משרד המשפטים. הוועדה אף פרסמה את החלטתה באתר האינטרנט של משרד המשפטים. כל זאת, בניגוד לאמור בעתירה, כאילו החלטת הוועדה ניתנה באופן "פתאומי" ו"מפתיע".

העתק כתבות לדוגמא מן העיתונות מצורף ומסומן מש/17.

העתק ההודעה באתר האינטרנט צורף לעתירה כנספח 9.

54. מעבר לכך, טיעונה העיקרי של המשיבה בהקשר זה הוא כי ההודעה הרלוונטית נמסרה לחברות השמירה כבר במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2007, כלומר 4-5 חודשים טרם מועד חידוש הרישיון, כשבמסגרת ההודעה כבר נמסר מלוא המידע הרלוונטי לחברות השמירה בדבר הדרך להמציא את המידע. הראיה הטובה ביותר לכך שמדובר בזמן סביר היא העובדה שמרבית חברות השמירה כבר העבירו את הנתונים הרלוונטיים לידי הוועדה, וחלקן כבר קיבלו את הרישיון לשנת 2008.

## 2(ד') (4) זכות השימוע והערעור

55. כאמור לעיל, הוועדה מקפידה הקפדה יתירה על זכות השימוע, והיא איננה מקבלת החלטות העלולות לפגוע פגיעה ממשית בחברת שמירה זו או אחרת ללא קיום שימוע בעל פה בפניה, בנוסף לאפשרות להעלות טענות בכתב. כך הדבר אף בעניין שלפנינו – נציגי הוועדה הודיעו לפרקליטות כי הוועדה רואה עצמה מחויבת לקיים שימוע לכל חברה או תאגיד שיישקל שלא לחדש את רישיונם.

מהוועדה נמסר, כי הארגון העותר הסתפק במיצוי הליכים מינימאלי (ר' הנספחים המצורפים לעתירה בהקשר זה), ובהגשת העתירה דגן בשיהוי, זמן רב לאחר קבלת ההחלטה וזמן קצר בטרם מועד חידוש הרישיונות (העתירה הוגשה ביום 2.12.07). נוסף, כי מרבית הטענות המועלות בעתירה כבר הועלו בפני הוועדה בשימוע בעל פה על ידי עורך דינו של תאגיד "השמירה" בדיונים שנערכו בוועדה בעניינו של התאגיד.

56. נזכיר שוב, כי אף במקרה שהוועדה תחליט על אי-חידוש הרישיון לחברה פלונית, תהיה החברה זכאית לערער על החלטה בפני בית המשפט המחוזי. כך קובע ס' 29(א) לחוק שירותי שמירה:

" 29. ערעור

(א) סירוב הוועדה לתת או לחדש רשיון לפי חוק זה, וכן החלטה של ועדת משמעת בקובלנה לפי חוק זה, ניתנים לערעור מטעם הנאשם והקובל לפני בית המשפט המחוזי; סדרי הדין בערעור ייקבעו בתקנות."

בנסיבות אלה ברור, שככל שנוגעת העתירה לאי-חידוש רישיונותיהן של חברות שמירה כאלה ואחרות, העתירה מוקדמת (שכן טרם התקבלה החלטה סופית בעניינן של החברות וממילא טרם מוצו הליכי השימוע והערעור), ומופנית לערכאה שאיננה מתאימה (שכן לכל חברה שלא יוארך רישיונה קיים סעד חלופי בדמות הגשת ערעור לבית המשפט המחוזי).

**2(ד') (5) טענת האפליה של העותר**

57. המשיבה תבקש להדגיש, כי הסיבה לכך שהוועדה דורשת, לעת הזו, רק מחברות ותאגידי השמירה את הנתונים אודות הפרת חוקי המגן לקראת חידוש רישיון, ולא מחוקרים פרטיים ומשרדי חקירות, הינה כפולה:

ראשית, הנתונים שהצטברו, כאמור לעיל, מוועדות הכנסת, מבקר המדינה, משרד החשב הכללי, ארגוני זכויות אדם, ועדות ממשלתיות והחלטות שיפוטיות החלו להצביע באופן ברור על מגמה של הפרות חמורות של חוקי המגן בענף השמירה באופן ספציפי. הוועדה נענתה ל"קריאה ציבורית" זו, ובפרט לקריאתם של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, ולקריאתו של מבקר המדינה.

שנית, קיים הבדל משמעותי בהיקפי ההעסקה של משרדי חוקרים פרטיים לעומת חברות שמירה – בעוד שחברות השמירה מעסיקות בין מאות לעשרות אלפי עובדים, משרדי חוקרים הם קטנים בהרבה על פי רוב, ומעסיקים בין חוקרים בודדים, לעשרות עובדים.

יחד עם זאת, הוועדה כמובן אינה שוללת עריכת בדיקה דומה עבור משרדי החקירות, אם וכאשר יגיעו אליה תלונות על תנאי ההעסקה בהם, ובאם היא תמצא לנכון. כלומר: "ההפליה" הנטענת איננה הפליה כלל, מכיוון שהשיקול בדבר קיומם של דיני העבודה עשוי להישקל בעתיד על-ידי הוועדה גם בכל הנוגע למשרדי החקירות.

**2(ד') (6) קביעת אמות המידה להפעלת שיקול הדעת**

58. כאמור לעיל, מנציגי הוועדה נמסר, כי הוועדה קבעה, ביום 10.12.07, כי המידע שיועבר על-ידי חברות השמירה השונות ייבחן על-פי אמות מידה כגון מספר התביעות בנושא הפרת זכויות העובדים כנגד כל חברה ביחס למספר המועסקים בה; מספר התביעות בהן חויבה החברה בפסק דין; סוג ההפרות אשר בגינן נתבעה החברה; מספר החקירות שנוהלו על-ידי אגף האכיפה במשרד התמ"ת נגד החברה ביחס למספר עובדי החברה; תוצאות החקירות וכתבי האישום אשר נוהלו נגד החברה.

עוד החליטה הוועדה כי בכל מקרה תבחן לגוף העניין האם עולה מהראיות המנהליות שבידיה הוכחה להפרה שיטתית וחמורה של החוקים. בכל מקרה, הוועדה חזרה על כך שמקום בו יישקל אי-חידושו של רישיונה של חברת שמירה זו או אחרת תינתן לאותה חברה זכות טיעון, וככל שתראה זאת הוועדה לנכון, היא תיוועץ אף עם הגורמים הרלוונטיים במשרד התמ"ת.

נזכיר, כי הוועדה מעוניינת ראשית לבסס תשתית עובדתית ראויה על המצב בתחום – מה רמת ושכיחות ההפרות של חוקי המגן בקרב חברות ותאגידי השמירה. לאחר שייאספו הנתונים הרלוונטיים, תוכל הוועדה, כאמור תוך התייעצות עם משרד התמ"ת, לגבש את מדיניותה בהקשר זה, ואת עמדתה בעניינה של כל חברה.

## 2(ד') (7) הדיון בהחלטתה של הוועדה – על-פי עילות הביקורת המינהלית

59. המשיבים יטענו, כי החלטתה של הוועדה נבחנת בפני בית משפט נכבד זה על-פי עילות הביקורת המינהלית. בהתאם לכך, בית המשפט הנכבד איננו מחליף את שיקול דעתה של הוועדה בשיקול דעתו, אלא מוודא את תקינות המעשה המינהלי. בנסיבות העניין שלפנינו, וכפי שהובהר לעיל, פעלה הוועדה בהתאם לסמכות הנתונה לה, שיקוליה היו שיקולים ענייניים בלבד והחלטתה מצויה בלב-לבו של מתחם הסבירות.

60. ההלכה הפסוקה קובעת, כי בית משפט נכבד זה לא ישים את שיקול-דעתו תחת שיקול-דעתה של הרשות המינהלית.

**בפרשת ד"ר נקסה חזר בית המשפט הנכבד, בין השאר, על ההלכה הפסוקה כדלהלן:**

"בית משפט זה לא ישים את שיקול-דעתו תחת שיקול-דעתה של הרשות המינהלית, במיוחד לא כאשר מדובר ברשות מינהלית שהיא מקצועית. הדברים ברורים וידועים, ולא כאן המקום להאריך."

(וראה גם: בג"צ 102/65 זוהר נ' מנהל שירותי הרפואה במשרד הבריאות, פ"ד יט(403, 401); בג"צ 260/66 ד"ר דניאל פצ'י נ' מנהל שירותי הרפואה, פ"ד כ(4) 283, 281; בג"צ 734/80 (המ' 100/81) חכם נ' מנכ"ל משרד הבריאות ואח', פ"ד לה(695, 691); בג"צ 151, 20-16/77 הורן ואח' נ' שר העבודה ואח', פ"ד לא(3) 540, 533; בג"צ 208/79 אנייס נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד לד(1). (301, 307)

61. זאת ועוד, **בפרשת קוסקוסי** דלעיל הדגיש בית המשפט הנכבד את עקרון היסוד, לפיו הרשות המינהלית היא הנושאת באחריות כלפי הציבור, והוסיף כי במציאות הישראלית גישה בית שמאי מצד מערכת הפיקוח **במקומה היא**:

"אל נשכח, כי הרשות היא האחראית בפני הציבור לתקינותו של הנושא שהיא מופקדת עליו, ועמה יבואו חשבון על אי תקינותו; ועוד, אמר החכם מכל אדם "לכל זמן ועת לכל חפץ תחת השמים ... עת לחשות ועת לדבר" (קהלת ג', א', ז'). **כדי להבהיר ולהתריע,**

להזהיר ולהרתיע, גישת בית שמאי מצד מערכת הפיקוח בנסיבות הישראליות (הקרויות לעתים בעגה הלא אסתטית בשם "ישראלוף") במקומה היא, ודברה נשמע באמצעות התלטותיה, כגון זו הנוכחית.

(ההדגשה הוספה – ג.ש)

62. אין לנו אלא להצטרף בהסכמה לאמירה זו, ולטעון כי יש להחיל את האמור בה, בשינויים המחויבים, גם על עניינה של העתירה שבפנינו, עת עוסקים אנו בזכויות אדם – בזכויותיהם של העובדים לקבל שכר הולם ותנאי עבודה הולמים – ובאינטרסים הציבוריים האחרים שפורטו לעיל.

**2(ה) "חוסר התאמה", לכאורה, בין טענות הארגון העותר בוועדה בכנסת לבין טענותיו בעתירה**

63. המשיבה תטען כי דין כי קיים "חוסר התאמה", לכאורה, בין טענות שהעלה הארגון העותר אך לפני כחודש וחצי באחת מוועדות הכנסת לבין הטענות המועלות בעתירה. "חוסר התאמה" זה עלול להצביע על חוסר ניקיון כפיו של העותר.

64. נציגי העותר הופיע לאחרונה בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, שם ביקשו, בין היתר, שלא להחיל על חברות השמירה את התיקונים המוצעים בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם. אחד הנימוקים לכך היה שלטענתם, הפרת חוקי המגן של חברות השמירה כבר נבדקת בפועל ע"י הוועדה. כך אמר, בין השאר, נציג העותר, מר שלום בר בוועדה:

"ככל שידוע לי הוועדה במשרד המשפטים בזמן האחרון העבירה לכלל חברות השמירה בארץ דרישה להציג את מספר התביעות שהוגשו, את מספר התיקים שפתחו במשרד התעשייה, והיא מתנה את חידוש הרישיון בעמידה בתנאים האלה. זאת אומרת, הוועדה שנותנת את הרישיונות מתנה את חידוש הרישיונות בעמידה בתנאי חוקי העבודה. חברה שלא תעמוד בתנאים, הוועדה שוקלת אם לחדש. נערכים שימועים לחברות כאלה והן מוזמנות לוועדה..."

... אני חושב שאי אפשר להסדיר את העניין הזה בשני משרדים שונים. לא הגיוני שחברה תעמוד פעם אחת במשרד המשפטים בפני ועדה אחת בשימוע ולמחרת תגיע לוועדה אחרת בקריטריונים שונים לחלוטין במשרד אחר. הנושא הזה מבחינת ענף השמירה הוא מוסדר..."

העתק החלקים הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 311 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות מיום 21 בנובמבר 2007 (נוסח לא מתוקן) מצורף ומסומן **מש/18**.

65. הנה כי כן, בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לא הביע נציג העותר התנגדות לכך שהוועדה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה תבדוק את הנתונים הנוגעים לעמידתן של חברות השמירה בחוקי העבודה. נהפוך הוא: כעולה מפרוטוקול הדיון נציג העותר השתמש בקיומה של הוועדה ובהחלטתה לדרוש מחברות השמירה נתונים בתחום דיני העבודה על-מנת להסביר מדוע אין צורך ב"כפל פיקוח" על חברות השמירה. והנה עתה, תוקף העותר את ההחלטה. **הדברים מעלים, לכל הפחות, תמיהה, ונראה שיש בהם כדי להצביע על חוסר ניקיון הכפיים של העותר.**

## 2(ו') לעניין צו-ביניים

66. במסגרת העתירה מבקש העותר הוצאתו של צו-ביניים "המחייב את המשיבה לאפשר לחברות להמשיך ולחדש את רישיונות תאגידיים ומשרדים לשירותי שמירה מבלי שמועמדים לחידוש הרישיון יידרשו להציג נתונים כלשהם על חוקי העבודה".

67. המשיבה תטען כי דין הבקשה לצו-ביניים להידחות על-הסף.

68. **ראשית**, דין הבקשה להידחות על-הסף בשל היותה בקשה למתן צו-עשה. הלכה פסוקה היא שככלל, פרט למקרים נדירים ביותר, לא ייתן בית המשפט הנכבד צו-ביניים שהוא צו עשה.

ראו לעניין זה: בר"ם 5346/03 **מלבסקיה נ' שר הפנים** תק-על 2003(2), 2234 (2003); בש"א 63/87 **קלוין נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות**, פ"ד מא(3), 141 (1987).

בהתאם להלכה הפסוקה אין בית המשפט הנכבד נוהג, ככלל, ליתן צווי עשה כצווי-ביניים, ולפיכך, דין הבקשה שבפנינו – בקשה למתן רישיון לחברות השמירה גם אם אינן עומדות בהחלטתה של הוועדה על דרך מתן צו-ביניים – להידחות, בהיותה בקשה למתן צו-עשה.

69. **שנית**, דין הבקשה למתן צו-ביניים להידחות מכיוון שצו הביניים המבוקש זהה, למעשה, לסעד העיקרי המבוקש בעתירה. הלכה פסוקה שיצאה מלפני בית המשפט הנכבד היא שאין בית המשפט הנכבד מעניק לעותר לבג"ץ כסעד ביניים את הסעד העיקרי המבוקש בעתירה.

לעניין זה ראו החלטתו של כב' השופט (כתוארו אז) חשין בבג"ץ 6286/97 **בשיר בסאם נ' מועצת האדריכלות וההנדסה**, תק-על 198(1) 289 (1998):

"לגופם של דברים אומר, כי כשם שבעתירתו העיקרית לא זכה העותר בצו ביניים, כן לא יזכה בצו ביניים אף עתה. אם כך ככלל,



לא כל שכן שצו הביניים אשר העותר מבקש עליו זהה לעתירתו העיקרית. ובידוע הוא, שאין בית משפט מעניק כסעד ביניים את הסעד העיקרי המבוקש".  
(ההדגשה הוספה)

עוד ראו, החלטתה של כב' השופטת (כתוארה אז) ביניש בבר"ם 5346/03 ז'אנה מלבסקיה נ' שר הפנים, תק-על 2003(2), 2234 (2003):

"יתרה מזאת, הסעד הזמני המבוקש זהה במהותו לסעד העיקרי המבוקש בעתירה, ולפיכך ייבחן בעקבות בירור העתירה לגופו של ענין. אין בידי לנקוט עמדה בשלב זה אם אמנם פעל מי מהמשיבים שלא כדין בטיפול בעניינה של המבקשת, אך אפילו נכונה טענה זו, עליה להתברר במסגרת המתאימה, ואין כל הצדקה למתן צו ביניים מן הסוג המבוקש.  
לפיכך הבקשה נדחית".

70. **שלישית**, דין הבקשה להידחות אף לגופה, מכיוון שדין העתירה כולה להידחות, מהטעמים שהוצגו לעיל, ובשל שיקולי מדיניות שיפוטית ומאזן הנוחות.

לעניין זה נפנה להחלטתו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 3330/97 עיריית אור יהודה נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3), 472 (1997), שבו נדונה בהרחבה סוגיית השיקולים הצריכים לעניין מתן צו-הביניים בהליך של עתירה לבג"ץ, כדלקמן:

"צו ביניים נועד, בדרך כלל, לשמור על המצב הקיים, עד שבית המשפט יכריע בעתירה. עותרים רבים מבקשים צו ביניים כלאחר יד. לעתים נראה כי הצו מתבקש כדבר שבשגרה. אך בית המשפט אינו אמור לתת צו ביניים כדבר שבשגרה. שכן צו ביניים עלול לפגוע בפעילות התקינה של המינהל, וכתוצאה מכך לפגוע גם בטובת הציבור, לעתים פגיעה קשה...

...אני מוכן להניח, לצורך הדיון, כי דחיית הביצוע של התכנית לא תגרום נזק משמעותי לרשות שדות התעופה או למשיבים אחרים. גם במצב כזה אין הצדקה, בדרך כלל, להוצאת צו ביניים, אם אין חשש ממשי לנזק משמעותי שייגרם לעותר עצמו או לציבור הרחב. שני טעמים לכך.

**ראשית, חזקת החוקיות.** לפי חזקה זאת, תכנית המתאר הארצית, שיצאה מאת המועצה הארצית לתכנון ובניה ואושרה בידי הממשלה, הינה חוקית. אם זאת החזקה, יש להניח לרשויות המינהל למלא את תפקידן בביצוע התכנית, במיוחד כך אם בית המשפט אף לא הוציא צו על-תנאי. הגשת עתירה נגד חוקיות התכנית, גם אם העתירה הוגשה על ידי עותרת מכובדת כמו עיריה, אינה מספיקה, כשהיא לעצמה, כדי להתגבר על חזקת החוקיות ולעצור את גלגלי המינהל באמצעות צו ביניים".

(ההדגשות הוספו).

המשיבה תטען, כי אף במקרה שלפנינו, מהטעמים המנויים בציטוט דלעיל, אין כל עילה למתן צו-ביניים כמבוקש על-ידי העותרים. מאזן הנוחות נוטה **בבירור** לטובתם של המשיבים, שכן צו-הביניים המבוקש עלול, לדעת המשיבים, להביא לפגיעה בזכויות העובדים ובאינטרסים ציבוריים חשובים.

71. **סוף דבר**, לאור האמור לעיל, סבורה המשיבה כי דין העתירה והבקשה למתן צו-ביניים להידחות, **תוך חיוב העותר בהוצאות משפט גבוהות לטובת אוצר המדינה**.

72. העובדות האמורות בתגובה מקדמית זו נתמכות בתצהירה של עו"ד עינת פפר, מנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה.

היום, ב' בטבת תשס"ח  
11 בדצמבר 2007

גלעד שירמן  
עוזר ראשי לפרקליט המדינה

### תצהיר

אני הח"מ, עו"ד עינת פפר, לאחר שהוזהרתי שעלי להצהיר את האמת וכי אם לא אעשה כן אהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, מצהירה בזה כדלקמן:

1. אני מכהנת כמנהלת המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה.
2. אני עושה תצהירי זה בתמיכה לתגובה המקדמית מטעם המשיבה בבג"ץ 10245/07.
3. קראתי את התגובה המקדמית מטעם המשיבים בבג"ץ 10245/07. העובדות המצויות בתגובה זו ידועות לי מתוקף תפקידי והינן אמת למיטב ידיעתי.
4. אני מצהירה כי זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.

---

עו"ד עינת פפר

### אישור

אני הח"מ, עו"ד גלעד שירמן, מאשר בזאת כי ביום 11.12.07 הופיעה בפני עו"ד עינת פפר, נושאת ת"ז שמספרה \_\_\_\_\_, ולאחר שהוזהרתי כי עליה להצהיר את האמת וכי אם לא תעשה כן תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק, חתמה בפני על תצהירה זה.

---

עו"ד גלעד שירמן