

## ת"פ 5506/04/12 - מדינת ישראל נגד דפנה גולן

בית דין אזורי לעבודה בתל אביב - יפו

ת"פ 5506-04-12

09 פברואר 2014

לפני:

כב' השופט אורן שגב

המאשימה:

מדינת ישראל  
ע"י ב"כ: עו"ד חגית רונן ואח'

-

הנאשם:

דפנה גולן  
ע"י ב"כ: עו"ד אורי גולן

### החלטה

**בפניי בקשתה של הנאשמת לביטול כתב האישום שהוגש כנגדה מחמת הגנה מן הצדק, בהתאם לסעיף 149(10) לחסד"פ.**

**לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, הגעתי לכלל דעה, כי דין הבקשה להידחות, וזאת מן הטעמים שיפורטו להלן.**

### העובדות הצריכות לעניין וטענות הצדדים

1. בתיק זה הוגש כתב אישום מתוקן בגין שתי עבירות על חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991 (להלן - "החוק"): האחת - העסקה שלא כדין בהתאם לסעיף 2(א)(1)(2) לחוק; והשנייה - העסקת עובדת זרה ללא ביטוח רפואי, בהתאם לסעיף 2(ב)(3) לחוק.
2. בחקירתה, הודתה הנאשמת בהעסקת העובדת הזרה משך תקופה ממושכת של כשמונה חודשים להלן - "העובדת".
3. לטענת הנאשמת דין כתב האישום שהוגש כנגדה להתבטל מחמת הגנה מן הצדק, שכן ההחלטה לנקוט בהליך בפלילי במקום בהליך מנהלי התקבלה "בחוסר סבירות קיצוני שמצדיק את ביטול כתב האישום". [1]

4. הנאשמת סומכת טיעוניה על פסיקת בית המשפט העליון[2] וכן על פסיקת בית דין זה, וזאת בעיקר לעניין ההשלכות שעשויות להיות להרשעת הנאשמת בפלילים להשתלב בשוק העבודה, לקבל רשיון עסק, אשרת כניסה (ויזה) למדינות שונות וכו'.
5. לטענת הנאשמת, המאשימה לא הסבירה כנדרש בסעיף 15 לחוק מדוע הוחלט בתיק זה להגיש כתב אישום במקום להשית קנס מנהלי...[3]
6. לטענת הנאשמת, היא חלתה בסרטן הרבה לפני העסקת העובדת ורופאיה המליצו לה לקחת עזרה ואף הסבירו לה כי היא זכאית לכך. הנאשמת היתה בטוחה, לדבריה, כי היא העובדת המועסקת על ידה הנה בעלת היתר עבודה. מוסיפה הנאשמת וטוענת, כי היא אשה נורמטיבית לחלוטין, בת 50, ללא עבר פלילי, עוסקת כמנחת קבוצות הורים וכמטפלת משפחתית והרשעה פלילית עשויה לפגוע בפרנסתה. כמו כן, בניה משרתים כלוחמים ביחידות מובחרות בצה"ל.[4]
7. המאשימה בתגובתה טענה, כי הנימוקים להגשת כתב האישום נרשמו בזמן אמת, עובר להגשתו וכי ביסוד ההנמקה עומדת הבעובדה שמדובר בהעסקת עובדת שהגיעה לישראל כשבידה אשרת עבודה בתחום הסיעוד ולא היה בידה היתר לעבוד אצל הנאשמת. בנוסף, מדובר על העסקה לפרק זמן ממושך.
8. לפיכך, הגשת כתב אישום, חלף נקיטה בהליך מנהלי, נועדה להילחם בתופעה שפשתה בארץ והפכה למכת מדינה, וזאת על מנת ליצור הרתעה ממשית.
9. בתגובה שהגישה הנאשמת ללגובת המדינה, שבה וטענה כי מדובר בהחלטתה הלוקה בחוסר סבירות קיצוני, שכן מדובר על תדירות העסקה נמוכה ועל כך שהנאשמת סברה בתום לב שהיא מעסיקה עובדת שבידה היתר כדן.

## דין והכרעה

### התשתית הנורמטיבית

10. אין חולק, כי ההחלטה בדבר הגשת כתב אישום חלף הטלת קנס מנהלי, מצויה במתחם שיקול הדעת של המאשימה ובית הדין לא ישים עצמו בנעלי הרשות שלה ניתנה הסמכות לפעול על פי דין, אלא מקום בו מוכח, כי שיקול הדעת לא הופעל כלל או הופעל בחוסר סבירות קיצוני, שרירות לב או בניגוד לכללי הצדק הטבעי.[5]
11. חוק העבירות המנהליות, נועד להעמיד בידי רשויות האכיפה אמצעי נוסף, בצד הסמכות הרגילה שבידי התביעה ליזום הליכים פלילים, על מנת שיוכלו לפעול באופן יעיל מידתי ואפקטיבי לאכיפת החוק. המחוקק היה ער לכך, כי יתכנו מקרים בהם הקנס המנהלי לא יצור הרתעה מספקת או שלא יהיה מתאים מסיבה אחרת, ולפיכך, נקבע בסעיף 15 לחוק העבירות המנהליות כי תובע יהיה מוסמך להגיש כתב אישום בגין עבירה שנקבעה כעבירה מנהלית - כאשר הנסיבות מצדיקות זאת ומשיקולים שירשמו.
12. בית המשפט העליון עמד על כך שפרשנות ראויה של הוראות חוק העבירות המנהליות מחייבת, כי בכל הנוגע לעבירה שנקבעה כעבירה מנהלית, דרך המלך תהיה - נקיטת הליך מנהלי, ואילו החלטה של תובע להגיש כתב אישום תהיה החריג לכלל.[6]

13. ממה נפשך? להרשעה פלילית, עשויות להיות השלכות קשות על יכולתו של המורשע להשתלב בשוק העבודה, לקבל רישיון לעיסוק, לקבל אשרה (ויזה) למדינות שונות ועוד כיוצא באלה תוצאות שיש להן השלכה ישירה על יכולתו של הנאשם לממש את זכויותיו לחופש העיסוק, חופש התנועה, שמו הטוב ועוד. מכאן הזהירות שבה מחויב תובע לנקוט, בעת שהוא מקבל החלטה על הגשת כתב אישום פלילי, חלף קנס מנהלי.

14. יפים בהקשר זה דבריו של כב' השופט (בדימ') מ. חשין[7]:

"לא הרי המשלם קנס מינהלי כהרי העומד למשפט פלילי, וכבר עמדנו על האות שנאשם במשפט פלילי עשוי לשאת על מצחו. שמו הטוב של אדם - כבודו ושמו הטוב - נתונים בידי של תובע, וראוי איפוא שתובע ישקול בכובד ראש אם יגיש ואם לא יגיש כתב-אישום בעניינו של פלוני. הדרישה לרישום הטעמים נועדה לשמש ערובה - ולו חלקית - לאותו כובד ראש נדרש. לעולם יזכור תובע ותשמור פרקליטות מה כוח ושליטה על חיי אדם וכבודו ניתנים בידיהם. וכדברי השופט ג'קסון כפי שהם מובאים על-ידי השופט ברק, בבג"צ 329/81, ב"ש 217/82, 376/83, [15]670, בעמ' 335:

**The prosecutor has more control over life, liberty and reputation than any other person in america**

15. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות ביחס להגשת כתב אישום יזום, רשימה בלתי ממצה של שיקולים שיש בהם כדי להצדיק הגשת כתב אישום, והם כדלקמן (ר' סעיף 5.2.6 להנחיות):

"א. הטלת קנס מינהלי על אותו אדם אין בה משום גורם מרתיע במידה מספקת, כיוון שהוא חוזר ועובר עבירות מינהליות מאותו סוג חרף הקנסות המינהליים המוטלים עליו.

ב. אותו אדם לא שילם את הקנסות המינהליים שהוטלו עליו בעבר והיה צורך להפעיל הליכי גבייה לגביית הקנסות שהוטלו עליו.

ג. נסיבות העבירה חמורות במיוחד."

16. ביום 18/5/08 פרסם יועמ"ש משרד התמ"ת הנחיות שנשלחו לממונה על התביעה בתחום עובדים זרים במשרד התמ"ת. במסמך נקבעו קריטריונים לנקיטת הליך פלילי יזום חלף קנס מנהלי בעבירות לפי חוק עובדים זרים. כך, בסעיף 2 להנחיות נקבע הכלל לפיו יינקט הליך פלילי יזום, חלף קנס מנהלי, במקרים של ריבוי עבירות (כלומר במקרה שבו המעביד שב וביצע עבירה על חוק עובדים זרים, לאחר שכבר הוטלו עליו קנסות מנהליים או כאשר כבר הורשע בעבר בגין ביצוע עבירות על חוק עובדים זרים או על חוקי עבודה אחרים).

17. בצד הטעם שעניינו ריבוי עבירות, נקבעו טעמים נוספים שעשויים להצדיק הגשת כתב אישום יזום חלף קנס מנהלי. כך, סעיף 5 להנחיות קובע כדלקמן:

"5. קביעת הנחיות הפנימיות אין בה כדי לגרוע מסמכותו של התובע להגיש, בהתאם לסעיף 15 לחוק העבירות המנהליות התשמ"ו - 1985 ובאישור הממונה על התביעות, כתב אישום בנסיבות המצדיקות זאת בנוסף לאמור בסעיף 2 לעיל, כגון (לא מדובר ברשימה סגורה):

א. העסקת עובד זר בתור או-פר, משרת או העסקה שלא כדין של עובד זר שהגיע לישראל כדין לעבודה בענף הסיעוד על ידי מעסיק שאינו בעל היתר בתחום הסיעוד ושלא במתן טיפול סיעודי לנזקק.

ב. העסקת עובד זר בתנאי מגורים מחפירים שאינם מתאימים למגורי אדם.

ג. פגיעה חמורה אחרת בזכויות העובדים.

ד. ביצוע עבירות ביחס למספר רב של העובדים או במשך תקופה ממושכת.

ה. ניכויים משכרו של עו"ז בניגוד לסעיף 2 (ב) (3) (ביטוח רפואי) או בניגוד לסעיף 2 (ב) (4) (מגורים) או בניגוד לסעיף 2 (ב) (9) (בניגוד לחוק הגנת השכר) לחוק עובדים זרים, ובלבד באם יתקיימות תנאים מצטברים הבאים:

- שיעור הניכויים שווה או גבוה משיעור הקנס המנהלי שניתן להטיל בגין אותה עבירה.
- מדובר בעבירה שנעברה לגבי 5 עובדים ויותר.
- ניכוי אסור בוצע במשך 3 חודשים ויותר.

18. למותר לציין, כי סמכות רשויות התביעה נתונה לביקורת שיפוטית.<sup>[8]</sup> בית המשפט העליון קבע, כי הסמכות לבחון את שיקול דעתה של המאשימה, ביחס להחלטתה להגיש כתב אישום יזום בתיק קונקרטי, חלף הליך מנהלי - נתון בידי הערכאה הדיונית הדנה בתיק:

"דומה כי הערכאה המתאימה לבירור טענות העותרים היא הערכאה הדיונית ולא בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. כך נדחתה בעבר על הסף עתירה, שעניינה אופן הפעלתו של שיקול דעת תובע לפי סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות, בקביעה כי האכסניה הראויה להעלאת הטענות היא הערכאה הדיונית (ראו בג"צ 9131/05 ניר עם כהן ירקות אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' מדינת ישראל/משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (לא פורסם)); לעניין דחיית עתירה בה ביקש העותר להמיר כתב אישום בעבירות מס בתשלום כופר, ראו בג"צ 3307/07 משאלי נ' מס ערך מוסף -נתניה (לא פורסם); ראו גם בג"צ 7393/07 דור-אלון תפעול תחנות דלק בע"מ נ' רשות המסים בישראל (לא פורסם))."

19. ודוק. הביקורת השיפוטית על החלטות התביעה היא בהתאם לכללים המקובלים במשפט המנהלי, ובענייננו, סבירות שיקול הדעת שהופעל במקרה זה.

20. הוראות סעיף 15 לחוק העבירות המנהליות המחייבות את התובע לנמק מדוע החליט לחרוג מהכלל של הטלת קנס מנהלי, ולהביא את עניינו של מבצע העבירה בפני בית המשפט בהליך פלילי. תכליתו של סעיף 15 היתה להבהיר כי הנטל על המאשימה להבהיר - מדוע בחרה במסלול הפלילי. כב' השופט חשין הטעים בעניין זה[9]:

21.

**16. "חובת רישום הטעמים מלמדת מעצמה על החשיבות שהמחוקק מייחס לאותם טעמים לגופם: חובת הרישום הינה בבחינת אספקלריה לגופם של הטעמים. חובת הרישום נועדה לא אך כדי לאפשר ביקורת על הטעמים לגופם; יש בה כדי להעיד על הצורך בקיומם של טעמים בני משקל ועל הרצינות שהמחוקק מייחס להחלטה על הגשת כתב-אישום. יתרה מזאת: כבכל נושא אחר בו דורש המחוקק מסמך בכתב דווקא - בין לעניין מהות בין לעניין ראייה - כך אף בענייננו נדע את החשיבות שמייחס המחוקק להחלטה בכתב, את ריכוז המאמץ והמחשבה לביקורת עצמית ולשיקול בכובד ראש קודם העלאת דברים על הכתב."**

לשאלת העסקת עובדים זרים ללא היתר

22. ייאמר, כי התופעה של העסקת עובדים זרים בלא היתר בעבודות משק בית הפכה, למכת מדינה. המדובר, בדרך כלל, בעובדים אשר כניסתם לארץ הוסדרה לצורך עבודה בתחום הסיעוד, ואשר מסיבות שונות בחרו לעבוד בניגוד לתנאי אשרת העבודה, אצל מעסיקים אחרים, בביצוע עבודות משק בית. לא אחת, העסקתו של העובד במשק בית, מתבצעת לאחר שהעובד נטש את המטופל הסיעודי, לנוכח הקשיים הידועים בעבודה בתחום הסיעוד, ומאחר שהעבודה במשק בית נוחה יותר ומתגמלת יותר.

23. מטבע הדברים, כתוצאה מהמעבר של עובדי הסיעוד לעבודה במשק בית, והשתקעותם בארץ ללא מעמד חוקי, יש צורך לאשר את כניסתם לארץ של עובדי סיעוד נוספים, וכל זאת תוך פגיעה באינטרס הציבור והעמסה על המשק הישראלי, שאיננו ערוך לכך.

24. ניכר, כי בעת שנקבעה מדיניות התביעה בעבירות הללו, הדעת ניתנה לכם שהעסקת עובדים זרים בתחום משק הבית משיאה למעסיקיהם תועלת של ממש, כאשר את המחיר משלם הציבור, ובפרט מקום שהעובדים משתקעים בארץ כשהם חסרי מעמד, ובשים לב לתופעת הפגיעה בזכויותיהם של העובדים הזרים, אשר חותרת תחת ערכי יסוד של החברה ומחבלת בדמותה ובתדמיתה של המדינה מפנים ומחוץ. עמד על כך בית המשפט העליון[10]:

**"ההשלכות השליליות של העסקת עובדים זרים הביאו לגיבוש מדיניות ממשלתית שתכליתה לצמצם את תופעת העובדים הזרים הנכנסים לישראל, ולהבטיח יציאת העובדים עם פקיעתו של ההיתר. ההתמודדות נעשתה בדרכים שונות ומגוונות. הוחמרו המגבלות על העסקת עובדים זרים; הוגברה האכיפה על יציאתם את הארץ; והותנו תנאים שמטרתם להחליש את המניעים של המעסיקים לבקש להעסיק עובדים זרים על חשבון עובדים מקומיים."**

25. על רקע כל האמור לעיל, ובשים לתופעה ההולכת וגוברת של קליטת עובדים זרים בעבודה במשקי-בית, התגבשה המדיניות המחמירה של המאשימה אשר באה לידי ביטוי, בין היתר, בהגשת כתבי אישום יזומים נגד מעסיקים של

עובדים זרים במשק בית, חלף הטלת קנסות מנהליים.

### ומן הכלל אל הפרט

26. בבואנו לבחון את סבירות החלטת המאשימה, יש להזכיר, כי העסקת עובדים זרים במשק בית לובשת צורות שונות. יש שהיא נעשית במתכונת הידועה כשירות או-פר, כאשר העובד שוהה בבית המעסיק על בסיס יומיומי, (ולרוב גם לן בבית המעסיק). ויש שהיא נעשית על בסיס של מספר שעות, אחת לשבוע או אחת לשבועיים, ולעיתים אף כסיוע חד פעמי, נקודתי.

27. במקרה דנן, ולאחר ששבתי ועיינתי בטענותיה של הנאשמת, לא מצאתי כי בנסיבות העניין בנסיבות העניין ההחלטה להגיש כתב אישום יזום נגד הנאשמת, נגועה בחוסר סבירות קיצונית.

28. באשר לטענה, כי סברה בתום לב שמדובר בעובדת בעלת היתר כדון, הרי שמדובר בטענה מסוג "טעות במצב הדברים" ולפיכך, דין טענה זו להישמע ולהתברר במהלך שלב הראיות, לאור העובדה כי על מנת לקבל את טענת ההגנה הנ"ל, על בית הדין לבחון את היסוד הנפשי של העבירה.

29. למותר לציין, כי בכל הקשור לנסיבותיה האישיות של הנאשמת, הרי שאין בהן כשלעצמן כדי להוות הצדקה לביטול כתב האישום, והמקום הנכון להעלותן הנו בשלב הטיעונים לעונש.

**30. לאור כל האמור לעיל, ראיתי לדחות את הבקשה לביטול כתב האישום.**

31. דין ההקראה יתקיים במועדו.

**ניתנה היום, ט' אדר תשע"ד, (09 פברואר 2014), בהעדר הצדדים ותישלח אליהם.**

---

[1] סעיף 1 לבקשה.

[2] בג"צ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד, פ"ד מו(3), 501

[3] סעיף 4 לבקשה.

[4] פרק סיכום הדברים בבקשה.

[5] בג"צ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה. ניתן ביום 26.02.08 ופורסם במאגרים המקוונים.

[6] ראה בג"צ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501.

[7] בג"צ 5537/91 הנ"ל

[8] בג"צ 912/11 א.ל. סלע נ' מדינת ישראל

[9] בג"צ 5537/91

[10] בג"צ 9722/04 פולגת נ' מ"י. פורסם במאגרים המקוונים