

בית הדין הארצי לעבודה

עב"ל 18693-07-13

ניתן ביום 26 מרץ 2017

המערער	1. _____ חלאק
	2. _____ חלאק
	-
המשיב	המוסד לביטוח לאומי

לפני: השופטת רונית רוזנפלד, השופטת לאה גליקסמן, השופט אילן איטח
נציג ציבור (עובדים) מר ויסאם עזאם, נציג ציבור (מעסיקים) מר עמית שטרייט

בשם המערערים - עו"ד בדראן סלאמה
בשם המשיב - עו"ד וויאן קליין בנימין

פסק דין**השופטת רונית רוזנפלד**

1. עניינו של פסק דין זה בנוהל של המוסד לביטוח לאומי בדבר מימוש זכות הטיעון של המבוטחים, קודם למתן החלטת המוסד בדבר שלילת תושבותם. בנוהל המוסד שהיה קיים בעניין זה הוכנסו שינויים, נוכח טיעונים המועלים בערעור שלפנינו. בד בבד עם ההודעה על שינויים שערך המוסד בהוראות הנוהל על פיהם הוא פועל, הודיעו הצדדים על הסכמות הנוגעות לעניינם הפרטני של המערערים. על הנוהל המפורט שהוגש לתיק בית הדין במסגרת הדיון בערעור, כמו גם על פרטי ההסכמה בעניינם של המערערים נעמוד בהרחבה בהמשך.

2. המערערים הגישו ערעורם על פסק דינו של בית הדין האזורי בירושלים, שאישר החלטת המוסד לביטוח לאומי מיום 27.12.12 בדבר שלילת תושבותם בירושלים, רטרואקטיבית לחודש ינואר 2002 (השופטת יפה שטיין; [ב"ל 5108-06-12](#)). את טענותיהם בתביעה לבית הדין האזורי, כמו גם בערעור שלפנינו, כיוונו המערערים בעיקר כנגד אופן קבלת החלטת המוסד בדבר שלילת תושבותם, שניתנה לטענתם בלא שהתאפשר להם למצות את זכות הטיעון, קודם לקבלת ההחלטה. זאת לטענתם, שלא בהתאם לדרך מימוש זכות הטיעון בכל הקשור לביטול תושבות, כפי

שנקבע בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **חיג'אזי (בג"ץ 4678/99 פאוזיה חיג'אזי נ' המוסד לביטוח לאומי)** (23.11.99).

לא למותר הוא לציין כי המערערים מוכרים כיום כתושבי ירושלים, וכי ערעורם, המתמקד בעיקר בהיבטים עקרוניים בסוגיה של מימוש זכות הטיעון מול המוסד לביטוח לאומי, נוגע לתקופות העבר, לרבות בקשר לחוב שנזקף להם בגין שנים עברו.

3. במעמד הדיון שהתקיים בערעור ביום 16.2.15 הצענו למוסד לשקול מתווה מפורט של נוהל, בו תמוצה זכות הטיעון של המבוטח קודם לשלילת תושבותו (ראו המתווה המפורט, כולל 10 שלבים, בפרוטוקול הדיון). בעקבות הצעות בית הדין ובהמלצתו, באו הצדדים בדברים זה עם זה, עד שהגיעו לכלל הבנות כמפורט להלן.

4. ביום 15.3.17 הגישו הצדדים את הודעתם המפורטת בדבר ההסכמות אליהן הגיעו. לפי המצוין בהודעה "לאור הודעת המשיב בדבר הנוהל לביצוע הליך מתן זכות טיעון בטרם שלילת תושבות אצל המשיב, לרבות השינויים שפורטו בה שהמשיב מתחייב לערוך בנוהל נוכח הטענות של המערער, וכן רוח הדברים שנשמעה מפי כבוד בית הדין בהליך זה, מתייתר הצורך בהמשך ניהול תיק זה בבית הדין ומתן הכרעה שיפוטית באשר לנוהל כאמור".

5. בקשר לנסיבות המקרה הספציפי של המערערים הודיעו הצדדים כי המוסד "מסכים לבטל את החלטתו מיום 27.2.12 בדבר שלילת התושבות של המערערים, ולתת למערערים הזדמנות להציג את טענותיהם בפני המשיב תוך 45 ימים. כמו כן, המשיב מסכים להקפיא את יתרת החוב של המערערים ולשלם את קצבאות הילדים השוטפות של המערערים החל מחודש 2/2017 ועד למתן החלטה חדשה בעניינם, ללא קיזוז בגין החוב שהוקפא כאמור לעיל".

המערערים ביקשו כי ייפסקו לטובתם הוצאות משפט ושכר טרחת עורך דין בגין הליך זה. המוסד לביטוח לאומי הותיר את שאלת ההוצאות לשיקול דעתו של בית הדין, וזאת בהתחשב במכלול נסיבות העניין לרבות סיום ההליך בהסכמה.

6. אשר "נוהל לביצוע הליך מתן זכות טיעון בטרם שלילת תושבות", הודיע המוסד לביטוח לאומי כדלקמן:

1. המשיב מוציא הודעה בדואר רשום למבוטח על הכוונה לשלול את מעמדו כתושב ישראל.

2. בהודעה מפרט המשיב את התקופה הרלוונטית לשלילת המעמד וכמו כן את הטעם המרכזי בגינו נבחנת שלילת התושבות כגון שהות ממושכת בחו"ל, פג תוקף אשרה, מגורים בשטחי הרשות הפלסטינאית, שלילת אשרה מרשות האוכלוסין וכולי.
3. המשיב מסכים להוסיף לרשימת הטעמים המרכזיים לשלילת תושבות את הטעם הנוסף הבא: 'מבדיקה שביצענו לא נמצאת מתגורר בכתובת אותה מסרת'.
4. המשיב מציינ בהודעה שנשלחת לאדם כי באפשרותו להביא את טענותיו בכתב בפני המשיב בדבר הכוונה לשלול את מעמדו כתושב תוך 45 ימים מיום מסירת המכתב.
5. בנוסח ההודעה הקיימת קיים גם המשפט הבא: 'לפרטים נוספים, נא לפנות לסניפינו לפני הפרטים שבראש הודעה זו'. המשיב ישנה או יוסיף לנוסח ההודעה כך שתהיה פסקה המאפשרת לאדם לפנות אל המשיב תוך 21 ימים בבקשה מפורטת לקבל נימוקים מפורטים יותר או את המידע עליו התבסס המשיב ביחס להודעה על הכוונה לשלול את מעמדו כתושב, וכי בקשתו כאמור תבחן.
6. המשיב יבחן את בקשת הפונה לקבלת נימוקים או מידע, ויחליט בה עפ"י שיקול דעתו בשים לב כי מדובר בשלב בו טרם ניתנה החלטה סופית, אך ככל שיוחלט שלא ניתן להיעתר לבקשה שהוגשה, באופן מלא או חלקי, המשיב ישיב לפונה וינמק את החלטתו.
7. החומר/המידע שהמשיב מחליט שניתן להעבירו, יועבר בהקדם.
8. ככל שאדם פנה אל המשיב בבקשה לקבלת חומר או מידע נוסף, טרם הגשת טיעוניו, לא יבוא פרק הזמן מאז הפנייה ועד לקבלת החומר המבוקש או ההחלטה בעניין, במניין ה-45 ימים להגשת טיעוניו כנגד הכוונה לשלול תושבות.
9. במקרים בהם אדם מגיש טיעונים בכתב כנגד הכוונה לשלול תושבותו, המשיב מקבל החלטה לאחר בחינת הטיעונים כאמור ושולח החלטה מנומקת בדואר רשום. בנוסח ההודעה על החלטת המשיב לשלול תושבות, המשיב מפנה אותו לזכותו לערער על החלטה לבית הדין בנוסח הבא: 'באפשרותך לערער על החלטה זו בפני בית הדין לעבודה הסמוך למקום מגוריך, תוך 12 חודשים'.
10. במקרים בהם אדם לא פנה ולא הגיש טיעונים בכתב למשיב כנגד ההחלטה לשלול תושבותו [להלן – 'אי מימוש זכות הטיעון'], מופיעה בפסקה לפיה 'אם לא תתקבל אצלנו פנייה תוך 45 יום כאמור, יקבל האמור תוקף של החלטה סופית, כלומר, שאינך תושב בתקופה לעיל'.
11. בגלל מכלול האפיונים הייחודיים של האוכלוסייה של מזרח ירושלים, המשיב מסכים להוסיף שלב נוסף להליך של מתן זכות הטיעון לגבי אוכלוסייה זו כך שגם לאדם שלא מימש את זכות הטיעון, תישלח הודעה נוספת בה יירשם כי בהמשך להודעה הקודמת מאחר שחלפו 45 ימים ולא פנה כדי לממש את זכות הטיעון, החליט המשיב לשלול את התושבות שלו.
12. כל עוד חלפו 45 ימים ולחילופין כל עוד שלא ניתנה החלטה לאחר קבלת טיעונים בכתב נגד הכוונה לשלול תושבות, ובהעדר טעמים מיוחדים

**לקביעה אחרת, לא נשללות הזכויות הניתנות לאדם בהיותו תושב ישראל
אצל המשיב."**

7. המוסד ציין עוד כי דרוש לו פרק זמן נוסף על מנת להיערך לביצוע השינויים שאוזכרו לעיל, "הכרוכים הן בפיתוח והרצות השינויים במערכת הממוכנת והן בהוספת מטלות על מקבלי ההחלטות בביצוע ההליך של מתן זכות טיעון". על כן ביקש המוסד להודיע לבית הדין "בתוך שישה חודשים האם הוא ערוך לפעול לפי הנוהל החדש, ובמקרה הצורך ימסור הודעת עדכון נוספת תוך שלושה חודשים לאחר מכן, ובכל מקרה המשיב מתחייב שהנוהל החדש ייכנס לתוקף לכל המאוחר עד אמצע שנת 2018".
8. הנה כי כן, לפנינו הסכמות הצדדים באשר להיבטים העקרוניים שהתעוררו במסגרת הערעור, כמו גם בנוגע לאופן מימוש זכות הטיעון בעניינם הספציפי של המערערים.
9. אשר על כן, להסכמת הצדדים כמפורט בסעיף 5 לעיל ניתן בזאת תוקף של פסק דין.
- המוסד ישלם הוצאות המערערים בבית דין זה ובבית הדין האזורי בסך כולל של 7,500 ש"ח. הסכום ישולם לידי המערערים בתוך 30 ימים מהיום, שאם לא כן, יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום מתן פסק הדין ועד למועד התשלום בפועל.
10. בית דין זה רושם לפניו את הודעת המוסד לביטוח לאומי באשר ל"נוהל לביצוע הליך מתן זכות טיעון בטרם שלילת תושבות" על השינויים המוצעים בו, לרבות מועד כניסתו לתוקף. למען הסר ספק, אין במועד הנדחה של יישום חלק מהוראות הנוהל כדי לפטור את המוסד לביטוח לאומי מהקפדה מלאה על קיום זכות הטיעון למבוטח, קודם שבאים לשלול זכויותיו.
- בקשר לתכלית העומדת בבסיס הוראות הנוהל לא למותר להזכיר כי "זכות הטיעון נמנית על זכויות היסוד של שיטתנו המשפטית ומטרתה להביא לידי כך שתתקבל החלטה עניינית, מושכלת ומבוררת, תוך מתן תשומת לב מלאה ומשקל ראוי לעמדותיו ולענייניו של מי שעלול להיפגע מן ההחלטה" (ע"ע (ארצי) 1027/01 יוסי גוטרמן – המכללה האקדמית עמק יזרעאל, פד"ע לח 448, 455 (2003)). כמו כן עמד בית דין זה לא אחת על כך ש"המוסד לביטוח לאומי כפוף לכללי המשפט המנהלי ולכללי הצדק הטבעי, ומתוקפם חב הוא חובה מוגברת של אמון ושקיפות, תום לב והגינות בהחלטותיו ובהתנהלותו כלפי המבוטחים. זאת, מתוקף היותו רשות ציבורית המופקדת על ביצוע החוק שהוא סוציאלי מעצם מהותו" (עב"ל (ארצי) 748/06 בני מסטר - המוסד לביטוח לאומי (24.6.08)). בהמשך לדברים אלה נפסק, כי "קודם

לקבלת החלטה בדבר שלילה רטרואקטיבית של גמלה, נתונה למבוטח זכות הטיעון, ועל המוסד לביטוח לאומי לאפשר למבוטח לממש את זכותו, ולהתייחס לכוונת המוסד לשלול רטרואקטיבית גמלה ששולמה לו", וכי בנוגע לכך, אין הצדקה לחרוג מן הכלל בדבר מימוש ומיצוי זכות הטיעון טרם קבלת החלטה (עב"ל (ארצי) [32046-09-10 אברהם בן משה - המוסד לביטוח לאומי \(4.9.11\)](#), בפסקאות 10-13 וההפניות שם). הדברים תקפים ושרירים בבחינת קל וחומר, כאשר מדובר בזכות טיעון טרם קבלת החלטה בדבר שלילה רטרואקטיבית של התושבות. שהרי משמעה של החלטה זו ניתוק המבוטח מן המקום שהיה מוכר עד אותו מועד כמרכז חייו, על כל המשתמע מכך, לרבות לעניין זכויותיו השונות שמתחום הביטחון הסוציאלי. הנה כי כן, ראוי כי החשיבות הרבה הטמונה במיצוי זכות הטיעון של המבוטח, קודם למתן החלטה בדבר שלילת תושבותו, תמצא ביטויה בהוראות הנוהל של המוסד, כמו גם באופן יישומן.

ניתן היום, כ"ח אדר
תשע"ז (26 מרץ 2017)
בהעדר הצדדים וישלח
אליהם.

רונית רוזנפלד,
שופטת, אב"ד
מר ויסאם עזאם,
נציג ציבור (עובדים)

אילן איטח,
שופט

לאה גליקסמן,
שופטת

מר עמית שטרייט,
נציג ציבור (מעסיקים)

רונית רוזנפלד 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)