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

|  |
| --- |
| **בג"ץ  5304/02** |

|  |  |
| --- | --- |
| בפני:    | כבוד הנשיא א' ברקכבוד השופט א' ריבליןכבוד השופט א' גרוניס |

|  |  |
| --- | --- |
| העותר: | ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל |

|  |  |
| --- | --- |
|   | נ  ג  ד |

|  |  |
| --- | --- |
| המשיבים: | 1. מדינת ישראל - כנסת ישראל |
|   | 2. מדינת ישראל - ממשלת ישראל |
|   | 3. מדינת ישראל - המוסד לביטוח לאומי |

|  |
| --- |
| עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים |

בשם העותר:                          עו"ד ישראל שדה

בשם המשיבים:                      עו"ד אסנת מנדל ; עו"ד עירית אלטשולר

|  |
| --- |
| **פסק-דין** |

הנשיא א' ברק:

           האם הפחתת שיעור קצבת נכי עבודה בחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב–2002 (להלן: חוק תכנית החירום הכלכלית) היא חוקתית ומה הסעד הניתן בגינה - זו השאלה הניצבת לפנינו.

התשתית העובדתית

1.        חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח הלאומי)  קובע תשלום קצבה לנפגעי תאונות עבודה בשיעור המושפע מדרגת הנכות ומשכרו של הנפגע עובר לתאונה (להלן: הקצבה). ביום 5.6.2002 נחקק חוק התכנית הכלכלית ובו, בין היתר, סעיף 10 העומד במוקד העתירה. סעיף זה, שנחקק כהוראת שעה, הפחית את הקצבה בשיעור של ארבעה אחוזים.

טענות הצדדים

2.        העותר, ארגון יציג בהתאם לסעיף 148 לחוק הביטוח הלאומי, מאגד כ- 23 אלף נכי תאונות עבודה בדרגות נכות שונות וכן אלמנות של נפגעי תאונות עבודה. לטענתו, הפחתת הקצבה אינה חוקתית, כיוון שהיא פוגעת בזכות החוקתית לשוויון של חבריו. פגיעה זו מתבטאת בהפליה שיוצרת ההפחתה בין נכי צה"ל, נכי רדיפות הנאצים, נפגעי פעולות איבה ונכים אחרים עליהם לא חלה ההפחתה, לבין נכים נפגעי תאונות עבודה. לטענתו, פגיעה זו אף אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. לכן, כך נטען, בטל סעיף 10 לחוק תכנית החירום הכלכלית. עוד טוען העותר, כי הפחתת הקצבה פוגעת בזכות החוקתית לקניין של חבריו. עם העתירה למתן צו על תנאי נתבקש צו ביניים לפיו ימנעו המשיבים מביצוע ההפחתה בקצבה. הבקשה למתן צו ביניים נדחתה (ביום 20.6.02).

3.        המשיבים טוענים בתגובתם כי ההפחתה אינה פוגעת בזכות החוקתית לשוויון, שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, של זכאי קצבת נכי עבודה ומכל מקום הפגיעה עומדת בפסקת ההגבלה. לטענתם, ההבחנה שנעשית בחוק תכנית החירום הכלכלית בין קבוצות הנכים השונות לעניין קצבת הנכות היא מוצדקת ועל כן אינה מהווה הפליה. כך, המשיבים טוענים כי ההבחנה בין נכי צה"ל, נכי רדיפות הנאצים ונפגעי פעולות האיבה לבין נכי תאונות עבודה נעשית על רקע המחויבות המוסרית של המדינה כלפי מי שנפגע בנסיבות של מלחמה ופעולות איבה. ביחס להבחנה בין קבוצת הנכים הכללית לבין נכי תאונות עבודה, המשיבים טוענים כי קצבת הנכות הכללית משמשת כמעין קצבת קיום, בעוד שקצבת נכי תאונות עבודה- הגבוהה מקצבת הנכות הכללית- אינה מותנית באמצעים הכלכליים של מקבלהּ. באשר לטענת העותר לפגיעה בזכות החוקתית לקניין, טוענים המשיבים כי אף אם ההפחתה היתה מגיעה כדי פגיעה בזכות זו, הרי שהיא עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה.

4.        ביום 29.12.02 התקבל חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג- 2002 (להלן: חוק ההסדרים). סעיף 51(א1) לחוק זה ביטל (החל מיום 1.1.03) את הפחתת הקצבה לנכי תאונות עבודה. בעקבות חקיקתו­ ולאחר חקיקתו של חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו- 2004), התשס"ג- 2003­  התבקשו הצדדים (ביום 9.6.03) להודיע לבית המשפט את עמדתם בסוגיה לנוכח ביטולה של ההפחתה. העותר טוען, כי אין בביטול ההפחתה כדי לייתר את עתירתו. עם זאת, העותר מצמצם את עתירתו לתקופה של ששת החודשים (יולי-דצמבר 2002) שבין חקיקת חוק תוכנית החירום לבין חקיקתו של חוק ההסדרים. לדבריו, הותרתה של ההפחתה למשך תקופה זו מהווה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון. העותר אינו חוזר, עם זאת, על הטענה לפיה פוגעת ההפחתה בזכות החוקתית לקניין. עמדת המשיבים, בעקבות ביטול ההפחתה, לא השתנתה. לטענתם, מאחר שההפחתה מכוח חוק תכנית החירום הכלכלית הינה חוקתית, הרי שתחימתה לתקופה של ששה חודשים היא, מקל וחומר, חוקתית.

התשתית הנורמטיבית

5.        שתי קבוצות של חיקוקים מסדירות את זכאותם של נכים לקצבאות ותגמולים. קבוצה אחת, קצבאות נכות המוסדרות במסגרת חוק הביטוח הלאומי. על קבוצה זו נמנים, בין השאר, נכי תאונות עבודה וקטיגוריה כללית של נכות (ראו: פרקים ה' ו- ט' לחוק הביטוח הלאומי, בהתאמה). קצבת נכי תאונות עבודה משתלמת לכל "מבוטח שעקב פגיעה בעבודה נפגע כשרו לעבודה וכתוצאה מכך אינו מסוגל לעשות עבודה שבן גילו ומינו מסוגל לעשותה" (סעיף 103 לחוק הביטוח הלאומי; וכן ראו: ד' שניט, "הכרה בנכות נפשית בעקבות העבודה", ספר מנחם גולדברג (2001) 507). הזכאות לה אינה מותנית בהוכחת צורך כלכלי באמצעות מבחן הכנסות או אמצעים (ראו: ג' גל, "עקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו", עבודה, חברה ומשפט ט (תשס"ב) 115, 124 (להלן: עקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי); א' ל' מילר, "ביטוח נפגעי עבודה: ניתוח מבחינת המשפט הרצוי", בטחון סוציאלי 20 (תש"ם) 108). חישובה נעשה על פי מכפלת אחוזי הנכות בשלושת רבעי השכר הממוצע של הנפגע ברבע השנה הקודם לתאונה (ראו: סעיפים 105-107 לחוק הביטוח הלאומי). זאת ועוד, מימונה מוטל על המעביד, אוצר המדינה והמוסד לביטוח לאומי ולא על העובד השכיר (ראו: סעיפים 335(ג) ו 342(ג) לחוק הביטוח הלאומי; ס' אדלר וה' בר-מור, "חוקי הבטיחות בעבודה כמגן על העובד", שנתון משפט העבודה ג (תשנ"ב) 11, 21; י' אליאסוף, "הביטוח הלאומי בישראל- גמלאות והטבות סוציאליות", שנתון משפט העבודה ד (תשנ"ד) 8, 18). קצבת הנכות הכללית, לעומת זאת, משתלמת לכל "מבוטח, ..., שכתוצאה מליקוי אין לו כושר להשתכר מעבודה או ממשלח יד ואינו משתכר סכום השווה ל-25% מהשכר הממוצע" או למבוטח אשר "כושרו להשתכר מעבודה או ממשלח יד, וכן השתכרותו בפועל, צומצמו עקב הליקוי, ..., ב-50% או יותר" (סעיף 195 לחוק הביטוח הלאומי). חישוב שיעורה של קצבה זו נעשה בהתאם לאובדן כושר השתכרותו של הזכאי ומתחשבת, על כן, ב"נזקקות הכלכלית" של הנפגע (ג' גל, עקרון הפיצוי במערכת הביטחון הסוציאלי, 122).

6.        הקבוצה השנייה מורכבת מתגמולים המוסדרים בדברי חקיקה ספציפיים המשתלמים לנכים כגון נכי צה"ל, נכי רדיפות הנאצים ונפגעי פעולות איבה (ראו: חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט- 1959 (להלן: חוק הנכים); חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד- 1954 (להלן: חוק נכי המלחמה בנאצים); חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל- 1970 (להלן: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה)). הגדרת נכות לצורך הוראות החוק המשתייכות לקבוצה זו היא "איבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, ..., או פחיתתו של כושר זה, ... כתוצאה של... מחלה... החמרת מחלה... [או] חבלה" (ראו:  סעיף 1 לחוק הנכים; סעיף 1 לחוק נכי המלחמה בנאצים; סעיף 1 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה). חישובן של הגמלאות במסגרת הקבוצה השנייה נעשה ביחס ישר לאחוזי הנכות, ללא תלות באמצעיו כלכליים של הנכה (ראו: פרק שני לחוק הנכים; סעיף 4 לחוק נכי המלחמה בנאצים; סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה).

7.        סעיף 10(א) לחוק התוכנית הכלכלית קבע הפחתה של ארבע אחוזים בקצבאות המשתייכות לקבוצה הראשונה. עם זאת, ההפחתה לא הוחלה על קצבת הנכות הכללית (סעיף 10(ב) לחוק תכנית החירום הכלכלית). ההפחתה אינה פוגעת, אפוא, בנכים הזכאים לקצבת הנכות הכללית כמו גם באלה הזכאים לתגמולים מכוח השתייכותם לקבוצה השנייה. טענות העותר מופנות בראש ובראשונה כנגד הבחנה זו, ככל שהיא עמדה בתוקף למשך ששה חודשים בלבד. השאלה העומדת במוקד העתירה היא, האם הבחנה זו היא חוקתית.

הזכות החוקתית לשוויון

8.        בכדי לבסס טענת הפליה, המהווה לפי הטענה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון, יש להצביע על קיומה של הבחנה בלתי מוצדקת בחוק הפוגע. הבחנה בין קבוצות המבוססת על שוני רלבנטי אינה מהווה, כשלעצמה, הפליה (ראו, למשל: ע"פ 5/51 שטיינברג נ' היועץ המשפטי למשלה, פ"ד ה 1061, 1068; ד"נ 10/69 בורונובסקי נ' הרבנים הראשיים לישראל, פ"ד כה(1) 7, 35; בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל נ' דנילוביץ, פ"ד מח(5) 749, 761-762; בג"ץ 6845/00 ניב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נו(6) 663, 680; בג"ץ 6884/01 עתיק נ' שר הפנים, פ"ד נז(1) 695, 700). האם ההבחנה הנעשית במסגרת סעיף 10 לחוק הביטוח הלאומי מהווה הפליה? תשובתי היא בשלילה. ההבחנה בין נכי תאונות עבודה לבין הנכים המשתייכים לקבוצה השנייה נעשית על רקע תחושת החובה המוסרית של החברה הישראלית כלפי לוחמיה ומגניה (נכי צה"ל), קורבנות תוקפיה (נכי פעולות האיבה) ונפגעי צורריה (נכי רדיפות הנאצים). המכנה המשותף של נכי הקבוצה השנייה הוא הקשר שבין נסיבות פציעתם לבין השתייכותם הלאומית-קולקטיבית. עמד על כך ראש הממשלה ד' בן-גוריון בהציגו את הצעת חוק הנכים בפני הכנסת:

"מלחמת החירות של צבא-הגנה-לישראל לא היתה כולה זרועה נחת, ניצחונות וכיבושים. היה גם צד שני למטבע. שולם מחיר יקר... נפלו מאות ואלפים מתפארת הנוער שלנו... אך החללים הם רק חלק מהאבדות. רבים נשארו לשמחתנו בחיים, אך גם הם שלמו מחיר יקר- אבר מן החי. הערב אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על החוב, נכון יותר- על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת. חוק על תגמול ושיקום נכי מלחמה" (ראו: דברי הכנסת מיום י"א אלול, תש"ט (כרך 2), 1572).

עמדנו על כך באחת הפרשות:

"תקנות חובת מכרזים, התשנ"ג- 1993, קובעת במפורש פטור ממכרז לניהול מזנון במשרד על ידי נכה צה"ל. הבחנה זו בין נכה שאינו נכה צה"ל לנכי צה"ל, מבטאת את החוב המוסרי שהחברה חבה לנכי צה"ל" (בג"ץ 5945/00 מנקר נ' משרד האוצר- מדינת ישראל(לא פורסם)).

אכן, מדינת ישראל רשאית לפרוע את חובה המוסרי כלפי אוכלוסיות שנטלו חלק בתקומתה ובהגנתה וכלפי אוכלוסיות שנפגעו אך בשל השתייכותם הלאומית. חובה מוסרית זו היא בבחינת שוני רלבנטי, שיש בו כדי להצדיק, בנסיבות המקרה, את ההבחנה בין קצבת נכי עבודה לבין התמלוגים המשתלמים במסגרת הקבוצה השנייה.

9.        הנני סבור, כי גם ההבחנה בין נכי תאונות עבודה לבין קבוצת הנכות השיורית בחוק ביטוח לאומי מוצדקת בנסיבות העניין. מנתונים שמסר המשיב 3 עולה כי קצבת הנכות הכללית נמוכה משמעותית, בממוצע, מקצבת נכי עבודה, יחסית לאחוזי הנכות. המשיבים אף רואים בקצבת הנכות הכללית "קצבת קיום" המחושבת, כאמור, על בסיס אובדן כושר עבודה. המחוקק נמנע, על רקע זה, מהפחתת קצבת הנכות הכללית. אכן, הפחתה בשיעור של ארבעה אחוזים בקצבת נכי עבודה אינה יורדת אל מתחת לאותו סכום המהווה קצבת קיום. אף העותר אינו כופר בכך. לעומת זאת, הפחתה זהה בקצבת הנכות הכללית עלולה למנוע את אותה קצבת קיום, כטענת המשיבים, הנחוצה לזכאיה עקב אובדן כושר עבודתם. משכך הם פני הדברים, באתי למסקנה כי ההבחנה בסעיף 10 לחוק תכנית החירום הכלכלית, עליה מצביעים המשיבים, בין קבוצות הנכים השונות מבוססת על שוני רלבנטי ולכן אינה מפלה. משמצאנו כי לא נפגעה הזכות החוקתית לשוויון, לה טוען העותר, אין אנו נדרשים לשאלה מהו היקף הזכות החוקתית לשוויון המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (השוו: א' ברק, פרשנות במשפט (כרך שלישי, 1994) 421; בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 131-133). ממילא, מתייתר גם הצורך לבחון מהי התרופה החוקתית בגין חוק הפוגע בזכות החוקתית לשוויון לתקופה של מספר חודשים, אשר תוקן כך שהפגיעה הוסרה (ראו והשוו: *Powell V. McCormack*395 U.S. 486, 496 (1969); *County of Los Angeles v. Davis* 440 U.S. 625, 631 (1979); *National Iranian Oil Co. v. Mapco Int’l* *Inc.*  983 F2d 164, 177; P.W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Carswell, 4th ed., 1997) 1377; BVerfGE 6, 389, 442 ).

10.      עוד יובהר, כי עצם קיומה של שונות רלבנטית אינה פוטרת את המשיבים מחובתם לציבור הנכים ובכללם נכי תאונות עבודה. בעתירה שלפנינו ציין העותר כי ההפחתה, ככזו, היא סבירה וכי הפגיעה בנכי תאונות העבודה מתבטאת אך בהבחנה שעושה המחוקק בין חבריו לבין קבוצות נכים אחרות ולא ביכולתם הכלכלית לנהל אורח חיים תקין (ראו: פיסקה 38 לעתירה). בנסיבות אלה, אין מקום לפסוק בסוגיה זו.

הזכות החוקתית לקניין

11.      טענתו השנייה של העותר היא בעניין הפגיעה בזכות החוקתית לקניין של נכי תאונות עבודה. טענה זו נטענה בשפה רפה. כך, לא הוברר בפנינו הבסיס המשפטי להכרה בזכאות לקצבה כזכות חוקתית לקניין. זאת ועוד, העותר לא מסר נתונים לגבי חלקם של העובדים העצמאיים החברים בו, אשר בניגוד לעובדים השכירים הפרישו 1.3% מהכנסתם לצורך רכישת ביטוח מפני תאונות עבודה (ראו: תקנה 1 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח מפני פגיעה בעבודה של עובדים עצמאיים), התשי"ז- 1957). דעתי היא כי לא עלה בידי העותר להציג תשתית עובדתית ומשפטית לביסוס טענתו בעניין מעמדה הנורמטיבי של הזכאות לקצבה. מכל מקום, הנני סבור, בשים לב לנסיבות המקרה, כי ההפחתה בקצבה אינה כזו המגיעה כדי פגיעה מהותית בזכות החוקתית לקניין, אפילו היתה זכות זו חלה על הזכאות לקצבה. אכן, "כדי לומר שחוק פוגע בכבוד האדם, או בזכות יסוד אחרת, צריך שהפגיעה תהיה מהותית. פגיעה של מה בכך אינה מספיקה כדי לבטל חוק" (בג"צ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 497; השוו: א' ברק, פרשנות במשפט (כרך שלישי, 1994) 469-470). העותר עצמו מציין כי ההפחתה, ככזו, היא סבירה וכי טענתו אינה מופנית כנגדה, אלא כנגד ההבחנה שעושה המחוקק בין קבוצות נכים הפטורות מההפחתה לבין חבריו. אכן, ההפחתה בוצעה, הלכה למעשה, למשך ששה חודשים בלבד ובשיעור של ארבעה אחוזים. בחינתה של תקופה זו ביחס למספר התשלומים להם זכאי נפגע תאונות העבודה במהלך חייו ועל רקע שיעורה הנמוך של ההפחתה מגלה כי מדובר בפגיעה שאינה מצדיקה את בחינת מידתיות ההפחתה, כאמור בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (השוו: בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר (טרם פורסם); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57, 68; *Jones v. The Queen* [1986] 2 S.C.R. 284, 313-314). לאור מסקנה זו איני נדרש להכריע בשאלה, מהי התרופה החוקתית בגין פגיעה של חוק בזכות חוקתית, שהוסרה כעבור ששה חודשים.

12.      התוצאה היא כי אנו דוחים את העתירה. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

                                                                                      ה נ ש י א

השופט א' ריבלין:

           אני מסכים.

                                                                                      ש ו פ ט

השופט א' גרוניס:

           אני מסכים.

                                                                                      ש ו פ ט

           הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

           ניתן היום, ה' בחשון התשס"ה (20.10.2004).

ה נ ש י א                                    ש ו פ ט                                    ש ו פ ט

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח.   02053040\_A08.doc

מרכז מידע, טל' 02-6750444 ; אתר אינטרנט,  [www.court.gov.il](http://www.court.gov.il/)