

בעניין:

1. מטה מאבק הנכים, עמותה
2. בזכות, המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות
3. עו"ד אביעזר גרואר (ת.ז. 051887867)
4. צ'יקו בובליל (ת.ז. 031773716)
5. שירה חורש (ת.ז. 034567743)
6. מתן אלג'ים (ת.ז. 035761428)
7. פלוני

העותרים 2, 7 באמצעות:

עוה"ד שרון פרימור ו/או יותם טולוב
שמענס להמצאת כתבי בי-דין:
בזכות, ת.ד. 34510, ירושלים 91000
טלפון: 02-6521308; פקס: 02-6521219

העותרים 1, 3-6 באמצעות:

עוה"ד אביעזר גרואר ו/או דניאל מאירוביץ'
שמענס להמצאת כתבי בי-דין:
אביעזר גרואר, יזרעאל 20, שהם 60850
טלפון: 03-5232201; פקס: 03-5232205

העותרים

נגד

1. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
2. שר הרווחה והשירותים החברתיים
3. המוסד לביטוח לאומי

כולם על-ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 02-6466666; פקס: 02-6288065

4. ועד העובדים הארצי של המוסד לביטוח הלאומי
שד' ויצמן 13, ירושלים
5. ועד עובדי המשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי
שד' ויצמן 13, ירושלים
6. הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות עובדי המדינה
רח' ארלוזורוב 193, תל אביב

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי

- בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא צו על תנאי, המורה למשיבים 1-3 לבוא וליתן טעם -
1. מדוע לא יישמו את חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008, המשפר את התנאים של מקבלי קצבת נכות אשר יוצאים לעבוד ואשר נכנס לתוקף ביום 1.8.09.
 2. מדוע לא יוכרז החלק בסעיף 3 לסיכום הביניים שנחתם בין הנהלת המוסד לביטוח לאומי לבין ועד העובדים של הביטוח לאומי, המורה על עיכוב יישום חוק לרון לתקופת המשא ומתן בין הצדדים, כבלתי חוקי וכפוגע בזכויותיהם של מקבצי קצבת נכות ועל כן כבטל.

בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו על תנאי כאמור, ולאחר שמיעת הצדדים ובאי-כוחם - להפוך הצו לחלטי.

בקשה לקביעת מועד לדיון דחוף

העותרים מבקשים קביעת מועד לדיון דחוף, שכן הנזק הנגרם מאי יישומו של חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008 (להלן: "חוק לרון" או "התיקון לחוק"), עבור ציבור מקבלי קצבת הנכות הנו חמור ובמקרים רבים אף הינו בלתי הפיך.

במועד הגשת עתירה זו, מלאו חודשיים לאי יישום התיקון לחוק, וחודש לחתימה על ההסכם בין הנהלת המוסד לביטוח לאומי לבין נציגי עובדי הביטוח הלאומי, הסכם אשר שם סוף לעיצומים תוך סמיכת ידו על אי יישום חוק לרון. הבלבול הרב שנוצר בקרב מקבלי קצבת הנכות, חוסר הוודאות בעניין השפעת היציאה לעבודה על גובה קצבת הנכות, והיעדר כל פתרון מצד המשיבים, כולם כפי שיפורטו להלן, מגבירים את הדחיפות שבעתירה זו.

זאת ועוד: עניין לנו בכ-200 אלף איש מקבלי קצבת נכות אשר ללא עתירה זו, אינם מקבלים כל מענה מהמשיב 3, לא אינפורמטיבי ולא מהותי, בכל הנוגע ליישום של חוק לרון. מדיניות זו של הסתרת כל מידע בנוגע לזכויות של מקבלי קצבת נכות, מביאה לפגיעה נמשכת ובלתי סבירה בקהל זה.

לנוכח העובדה כי חוק לרון אינו מיושם, וכדי למנוע פגיעה בזכותם של אנשים עם מוגבלות לתעסוקה ולשילוב, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה.

ואלה נימוקי העתירה:

א. מבוא

1. ביום 21.7.08 נפל דבר בישראל. מאבק שנמשך למעלה מ-7 שנים, ואשר החל בשביתת הנכים הגדולה אשר קיימה העותרת 1 (להלן: "מטה מאבק הנכים"), הגיע לכלל הישג חברתי-חוקתי ראשון במעלה: הכנסת אישרה בקריאה שנייה ושלישית את חוק לרון אשר הוגש על

ידי המשיב 2 (להלן: "שר הרווחה"). תיקון זה אשר היווה יישום עיקרי של הרפורמה, אשר הוצעה בדו"ח השופט לרון ז"ל, נועד להסיר את החסמים העיקריים והעיוות הקיים בחוק הביטוח הלאומי ולהביא לשילובם של מאות אלפי אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

2. לאחר שנת היערכות שעמדה לרשות המשיב 3 (להלן: "המוסד לביטוח לאומי" או "המוסד") נכנס חוק לרון לתוקף ביום 1.8.09. אולם חוק זה לא יושם בפועל, ראשית בשל עיצומים של עובדי המוסד ובשלב שני (החל מ-31.8.09) לאחר הכרזה על סיום העיצומים, בשל הסכם עליו חתם המוסד עם נציגות העובדים אשר כלל את אי יישומו של החוק, הכל כפי שיפורט בפרק העובדות. נכון למועד זה חוק לרון אינו מיושם על ידי המוסד, המוסד אינו מצהיר על תאריך בו יתחיל ליישמו או כיצד הוא פועל כדי להבטיח את יישומו. כמו כן מוקדי המידע של המוסד, קרי קבלת הקהל בסניפים, אתר האינטרנט, ומוקדים טלפוניים, מוסרים לקהל מקבלי קצבת הנכות אינפורמציה שגויה, מטעה וסותרת אודות השלכות אי היישום על מקבלי קצבת הנכות. הנפגעים העיקריים ממצב דברים זה הם כ-200 אלף מקבלי קצבת נכות במדינת ישראל אשר אינם מקבלים את זכויותיהם על פי חוק, ואשר נפגעו מאי יישום החוק פגיעה משמעותית כפי שיפורט להלן.

העתק ההסכם בין הנהלת הביטוח הלאומי לנציגות העובדים מצורף לעתירה ומסומן "ע/1".

ב. הצדדים לעתירה

העותרים

3. **העותרת 1 – עמותת מטה מאבק הנכים** (ע.ר. 580365302) היא עמותה אשר כל חבריה הם אנשים עם מוגבלות, ותכליתה היא הגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מכל הסוגים, וקידום בכל תחומי החיים לרבות בתחום עולם העבודה. העותרת היא אחד מארגוני הנכים הגדולים בישראל, הן מבחינת היקף חבריה הן מבחינת היקף פעילותה, ופועלת בכל תחומי הסיוע וקידום הזכויות של אנשים עם מוגבלות כולל בתחום קידום חקיקה ויישומה. העותרת ניהלה את מאבקי הנכים הציבוריים, שהביאו בסופו של דבר להקמת ועדת לרון. נציגי העותרת אף ייצגו את ציבור הנכים במסגרת ועדת לרון וכן היו מעורבים באופן פעיל ומרכזי בקידום החוק. יו"ר העותרת הינו חבר בוועדת המעקב ליישום הדו"ח.

4. **העותרת 1 – "בזכות", המרכז לזכויות אדם של אנשים עם מוגבלויות** (ע.ר. 580303824) היא עמותה הפועלת לקידום זכויותיהם של אנשים עם כל סוגי המוגבלויות, ולשיתופם בחיי החברה בכל תחומי החיים ובכלל זאת בתחום התעסוקה. העותרת מפעילה מוקד מידע ארצי אשר קיבל בשנה האחרונה עשרות פניות בנוגע לחוק לרון. בנוסף העותרת היתה חברה בצוות של הביטוח הלאומי בנושא ההסברה של חוק לרון.

5. העותר 3 - עו"ד אביעזר גרואר הינו חבר בצוות משנה (חקיקה) של ועדת המעקב הממשלתית ליישום דו"ח לרון ומשתתף כנציג ציבור בועדת המעקב הממשלתית. העותר היה מעורב בעבודת ועדת לרון ובגיבוש המלצות דו"ח לרון (מרץ 2005) כמו כן הגיש העותר עתירה (בג"צ 10750/06 אביעזר גרואר נ' המוסד לביטוח לאומי) ליישום המלצות ועדת לרון. העותר הוא גם ממייסדי אגודת ש"י-בית הגלגלים, אגודה הפועלת לקידום והעצמה של ילדים ובוגרים עם מוגבלות פיזית ושילובם בקהילה בין היתר באמצעות השמה, וכן שימש כיו"ר האגודה בין השנים 1982-2007. כמו כן, הקים העותר וניהל במשך כ-5 שנים את תכנית ההשמה התעסוקתית של ארגון זה.

6. העותר 4 - מר צ'יקו בובליל, בן 35, נשוי, בעל מוגבלות בשל ניוון שרירים על רקע תורשתי מלידה ומרותק לכסא גלגלים. מוכר ע"י המוסד לביטוח לאומי וזכאי לקבל קצבת נכות כללית בשיעור 100% מתאריך 15.12.92. דרגת נכותו הרפואית הינה 100% ודרגת אי הכושר הינה 75% וקבועה. לעותר 12 שנות לימוד, והוא מועסק כעובד עצמאי בצוות המחשוב באגף משפחות והנצחה, במשרד הביטחון החל מיום 22.3.2006. נוכח הוראות החוק הקודם ושכרו של העותר כעובד עצמאי, הפסיד העותר בעבר את קצבת הנכות וכן את תוספת התלוים. בשל העיכוב ביישום חוק לרון, העותר מפסיד מדי חודש סכומים ניכרים אשר יכול היה לקבל לאור התיקון לחוק.

7. העותרת 5 - הגב' שירה חורש, בת 32, נשואה, בעלת מוגבלות בשל ליקוי חירשות ובשל היותה רתוקה לכסא גלגלים עקב מחלת 2NF וגידולים מרובים בעמוד השדרה. העותרת מוכרת ע"י הביטוח הלאומי וזכאית לקבל קצבת נכות בשיעור של 100% מתאריך 4.1.96. דרגת נכותה הרפואית הינה 75% ודרגת אי הכושר הינה 75% וקבועה. העותרת הינה בעלת תואר ראשון בתקשורת ובסוציולוגיה מאוניברסיטת תל אביב ומועסקת זה כ-8 שנים במשרה מלאה בעיתון "גלובס" בתפקיד עורכת וכתבת באתר "גלובס אונליין". לעותרת הוצעה מטעם המעסיק תוספת לשכר, לאור ההערכה הרבה לה היא זוכה בעבודתה. אולם העותרת סירבה לתוספת שכן בהתאם לדין הקודם, כל תוספת להכנסתה תשלול ממנה באופן מיידי הן את קצבת הנכות, הן את תוספת התלוים והן את ההטבות הנלוות. בשל העיכוב ביישום חוק לרון, העותרת מפסידה מדי חודש את תוספת השכר אותה מוכן מעסיקה לשלם לה.

8. העותר 6 - מר מתן אלג'ס, בן 31, רווק, בעל מוגבלות בשל ליקוי שיתוק מוחין ושיתוק בגפיים העליונות והתחתונות ובהיותו רתוק לכסא גלגלים. העותר מוכר ע"י הביטוח הלאומי וזכאי לקבל קצבת נכות כללית בשיעור 100% מתאריך 10.1.97. דרגת נכותו הרפואית הינה 100% ודרגת אי הכושר הינה 75% וקבועה. העותר הינו בעל תואר ראשון בתקשורת וניהול, המסלול האקדמי של המכללה למינהל בתל אביב, ומועסק זה כ-5 שנים במשרה מלאה בעיתון "גלובס" בארכיון התמונות של העיתון. במהלך השנים הוצעה לעותר תוספת לשכר מצד המעסיק בשל ההערכה לעבודתו. העותר סירב לקבל את התוספת שכן בהתאם לדין הקודם,

תוספת השכר המוצעת לו תביא לשלילת קצבת הנכות שלו ולשלילת החטבות הנלוות. בשל העיכוב ביישום חוק לרון, העותר מפסיד מדי חודש את תוספת השכר אותה מוכן מעסיקו לשלם לו.

9. **העותר 7- בן 39**, בעל מוגבלות בשל מחלת נפש הנקראת הפרעה סכיזואפקטיבית. העותר מוכר על ידי הביטוח הלאומי וזכאי לקבל קצבת נכות כללית בשיעור 100% מתאריך 4.2.06. דרגת נכותו הרפואית הינה 60% ודרגת אי הכושר הינה 75% וקבועה. העותר בוגר מספר הכשרות בתחום המחשוב. הוא הועסק החל ממרץ 2009 כטכנאי מחשבים במשרה זמנית. העותר החל את עבודתו תוך הסתמכות על כך שחוק לרון ייכנס לתוקף ב-1.8.09. בשל העיכוב ביישום חוק לרון, נאלץ העותר להתפטר ממקום עבודתו באוגוסט 2009. מטעמי צנעת הפרט, מבקש העותר כי פרטיו יהיו גלויים בפני בית המשפט והצדדים בלבד. פרטיו מופיעים בתצהיר המצורף לעתירה.

המשיבים

10. **המשיבה 1 - מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי**, עומדת בראש המשיב 3 ואחראית על פעילותו ובכלל זה על קיום ההוראות הנוגעות לקצבת הנכות. המשיבה אף אחראית באופן ישיר על המשא ומתן עם נציגי העובדים וחתומה על סיכום הביניים שנחתם בין הנהלת המוסד לביטוח לאומי לבין נציגי העובדים של הביטוח לאומי מיום 31.8.09 המורה על עיכוב יישום חוק לרון.

11. **המשיב 2 - שר הרווחה**, הוא הממונה על ביצוע חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: "**חוק הביטוח הלאומי**") כאמור בסעיף 400 לחוק. המשיב מכהן מכוח חוק הביטוח הלאומי כמנכ"ל מועצת הביטוח הלאומי אשר מהווה הרשות העליונה של המוסד שתפקידה לפקח על פעולות המוסד ועל הנהלתה (סעיפים 38, 12 ו-14 לחוק הביטוח הלאומי). כמו כן המשיב משמש כמפקח כללי של המוסד (סעיף 8 לחוק הביטוח הלאומי) ומתוקף סמכות זו מינהלת הביטוח הלאומי חייבת להגיש לו כל דין וחשבון וכל תעודה על פי דרישתו. המשיב הגיש את הצעת התיקון לחוק לרון לקריאה ראשונה, הצהיר מעל מספר במות על מחויבותו לביצועו של החוק ואף קידם את הצעת החוק עד לחקיקתה.

12. **המשיב 3 - המוסד לביטוח לאומי** - הוא תאגיד סטטוטורי הפועל לפי חוק הביטוח הלאומי, הכשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית לפי סעיף 8(א) לחוק הביטוח הלאומי. למשיב נתונות הסמכות והחובה לקיים את הוראות "חוק לרון" כמפורט להלן.

13. המשיב 4 – ועד העובדים הארצי של המוסד לביטוח לאומי, משמש כהתאגדות המייצגת את עובדי המוסד לביטוח לאומי בסניפים השונים בקשר ליחסי עבודה ובכלל זה מול המשיבים 1-3. המשיב חתום על סיכום הביניים האמור מעלה שנחתם ביום 31.8.09.

14. המשיב 5 – ועד עובדי המשרד הראשי של הביטוח הלאומי, משמש כהתאגדות המייצגת את עובדי המוסד לביטוח לאומי העובדים במסגרת המשרד הראשי של המוסד בירושלים בקשר ליחסי עבודה. המשיב חתום על סיכום הביניים האמור מעלה שנחתם ביום 31.8.09.

15. המשיב 6 – הסתדרות העובדים הכללית החדשה- הסתדרות עובדי המדינה, משמש כארגון יציג של עובדי המדינה. המשיב חתום על סיכום הביניים האמור מעלה שנחתם ביום 31.8.09.

ג. הטיעון העובדתי

עתירה זו דנה בזכויות הסוציאליות של אנשים עם מוגבלות במסגרת חוק הביטוח הלאומי. בשל ריבוי המושגים המקצועיים ובשל הצורך בהבנת ההבדלים בין ההסדר הישן לעניין קצבת נכות וההסדר החדש במסגרת חוק לרון, יבקשו העותרים לסקור בקצרה את מושגי היסוד הרלוונטיים לנושא, את הדין הקודם, את הצורך ברפורמה ולבסוף את החידוש הרב שנושא עימו חוק לרון.

1. רקע ומבוא לתיקון החוק

(א) הבהרת מושגים

16. הזכאים לקצבת נכות כללית – אדם תושב ישראל, בין גיל 18 ועד לגיל פרישה, בעל ליקוי גופני, שכלי או נפשי כתוצאה ממחלה, תאונה או מלידה זכאי לקבל קצבת נכות כללית (להלן: "הקצבה" או "קצבת הנכות") במידה והוא עומד בשני תנאים:

א. נכות רפואית - הוא מוכר על ידי המוסד כבעל נכות רפואית בשיעור של 60% לפחות (קיימים מספר חריגים המאפשרים זכאות גם לבעלי נכות רפואית נמוכה יותר).

ב. דרגת אי כושר - פקיד תביעות של המוסד קבע כי האדם איבד לכל הפחות 50% מכושרו להשתכר בשל מוגבלותו וקבע לו דרגת אי כושר בהתאם (קיימים מספר מדרגות בין 60% ועד ל-100%). דרגת אי הכושר היא שמשפיעה על גובה קצבת הנכות.

במובחן מקבוצות נכים אחרות (נכי צה"ל, נפגעי תאונות עבודה או תאונות דרכים) אשר עניינם הכלכלי מוסדר בחקיקה ובהסדרים ספציפיים, עניינם של קבוצת מקבלי קצבת הנכות הכללית

מוסדר בעיקר בחוק הביטוח הלאומי בהסדר כללי אשר נועד להבטיח קיום מינימאלי לאנשים אשר בשל מוגבלותם אינם יוצאים לעבוד. עבור הרוב המוחלט של אנשים אלה, קצבת הנכות על כל נגזרותיה, מהווה מקור הכנסה עיקרי. סכום הקצבה המלאה ליחיד הינו 2,081 ₪ (נכון למאי 2009), ואילו אדם נשוי עם שני ילדים יקבל קצבת נכות הכוללת תוספת תלויים בסך של 4,785 ₪. על פי נתוני המוסד, כ-200 אלף אנשים עם מוגבלות מקבלים קצבת נכות.

17. קצבאות והטבות נוספות - הזכאות לקבל קצבת נכות משפיעה על הזכאות לקבל מספר קצבאות נוספות בהן - תוספת עבור בן/בת זוג ו/או ילדים (להלן: "תוספת תלויים"); קחי"ן - קצבה חודשית נוספת (בגובה שנע בין 200-300 ₪); וכן הטבות נלוות כגון, השתתפות בשכר דירה, הפחתה בארנונה, הוצאות טלפון, תחבורה ציבורית ועוד.

18. השפעת ההכנסה מעבודה על קצבת הנכות - מטעמי מדיניות שונים קיים קשר ברור בין קצבת הנכה להכנסה מעבודה, כך שככל שההכנסה גדלה כך הקצבה קטנה, ולהיפך. כמו כן אדם אשר הכנסתו גבוהה מסכום נקוב, יאבד את זכאותו לקצבת נכות.

(ב) הדין הקודם

19. העיוות המרכזי בחוק הביטוח הלאומי לפני התיקון לחוק (להלן "הדין הקודם"), היה בכך שדרגת אי הכושר הושפעה מגובה ההכנסה בפועל של הנכה. כתוצאה מכך, הגדלת ההשתכרות מעל למדרגה מסוימת (לרוב מעל סכום של 1,900 ₪) גררה הקטנה משמעותית של דרגת אי הכושר, וכתוצאה מכך להפחתה חדה בגובה הקצבה ולעיתים אף להפסקה מוחלטת של תשלום הקצבה. על כן מקבל קצבת נכות שהשתלב במקום עבודה עם שכר גבוה מהסכום המינימאלי, פגע במצבו הכלכלי (שכן הכנסתו מקצבה והכנסה יחדיו היתה קטנה מהכנסתו מקצבה בלבד) ואף סיכן את זכאותו לקצבת נכות גם במקרה בו תיפסק עבודתו.

20. כך, הגדלת ההשתכרות מ-1,800 ₪ לחודש ל-2,000 ₪, אומנם הגדילה את המשכורת ב-200 שקלים אך הקטינה את הקצבה בכמה מאות שקלים לחודש (בין 400 שקלים ועד ליותר מ-1,000 ₪) ולאבדן של ההטבות הנלוות. על כן ההכנסה הכוללת של נכה, מקצבה ועבודה יחד, קטנה בשל הגדלת השכר, לעיתים בשווי של אלפי שקלים. כמו כן, הדין הקודם יצר מדרגה נוספת לפיה מי שהרוויח מעל לסכום גבוה יותר, בסך של כ-2,800 ₪, איבד את עצם זכאותו לקצבה.

21. יודגש, ההחלטה של אדם עם מוגבלות להימנע מלצאת לשוק העבודה על פי הדין הקודם נובעת משילוב של מספר שיקולים משמעותיים:

א. קיים קושי רב בשוק העבודה של ימינו למצוא מקום עבודה קבוע ויציב, בוודאי עבור אדם עם מוגבלות ובוודאי עבור אדם עם רמת השכלה נמוכה (מרבית מקבלי קצבת הנכות הם ללא תעודת בגרות או תעודת גמר ממשלתית, דו"ח ועדת לרון עמ' 36).

ב. **אי כדאיות כלכלית** – אדם אשר הכנסתו נעה בין 1,800 ₪ ל-2,800 ₪, אינו יכול להרשות לעצמו לזלזל בכמה מאות שקלים. כפי שהראינו, חציית קו ה-1,800 ₪ ב-100 ₪ משמעותה על פי רוב אובדן של גמלאות והטבות בשווי מאות שקלים. ואילו חציית קו ה-2,800 ₪ משמעה, עבור מרבית האנשים, אובדן כל הקצבה ובכלל זאת אובדן תוספת התלויים, הקח"ן וההטבות הנלוות. מדובר בסכומי כסף גדולים אשר נועדו לאפשר קיום מינימאלי בכבוד.

ג. **אובדן הזכויות לקצבת נכות** – אדם אשר מוצא מקום עבודה עם הכנסה מעל כ-2,800 ₪ ואשר מוכן לשאת בחוסר הכדאיות הכלכלית כאמור בסעיף הקודם נדרש לקחת סיכון גדול עוד יותר – לאבד את עצם זכויותו לקצבת נכות וכתוצאה מכך גם את זכויותו לתוספת תלויים, קח"ן והטבות נלוות. על פי הדין הקודם, במידה ויפוטרו או יתפטרו, לא יקבל אותו אדם בחזרה ובאופן אוטומטי את קצבת הנכות. הליך ההכרה בקצבה עשוי להיות ממושך ובמהלכו האדם יוותר ללא כל מקור הכנסה.

ד. **שינוי דרגת אי הכושר** – חשש גדול עוד יותר הוא כי בשל מציאת מקום עבודה, יזומן האדם על ידי המוסד לבחינה מחודשת של דרגת אי הכושר שלו. כאמור דרגת אי הכושר משליכה באופן ישיר על עצם הזכויות לקצבת נכות. על כן, במידה ויפוטרו או יתפטרו, ייתכן מצב בו לא יוכל אותו אדם אף לפתוח בהליך מחודש להכרה בזכויותו לקבלת קצבת נכות בשל דרגת אי הכושר החדשה שנקבעה לו.

22. אם כן, הדין הקודם כלל חסם משמעותי אשר הביא לכך שמקבלי קצבת נכות רבים, הדירו או הגבילו את השתתפותם בשוק העבודה החופשי. זאת בנוסף לקושי של אנשים עם מוגבלות למצוא מקום עבודה שיקבל אותם על אף מוגבלותם. על פי נתוני המוסד משנת 2007, נתונים אשר נמסרו לעותרים בעבר על ידי המוסד, מתוך 171,228 מקבלי קצבת נכות, 89% (152,758) **לא עבדו כלל**. 8% (13,904) ממקבלי קצבת הנכות שיצאו לעבוד, השתכרו עד לסכום של 1,884 ₪, קרי הסכום המקסימאלי שניתן להשתכר מבלי שקצבת הנכות תיפגע. 1.6% (2,767) בלבד ממקבלי קצבת הנכות בשנת 2007 השתכרו עד 2,673 ₪ הסכום שעל פי רוב, מעליו, אבדה הזכות לקבלת קצבת נכות. לבסוף, רק 1% (1,794) ממקבלי קצבת הנכות עברו את מחסום ה-2,674 ₪. ההנחה של ועדת לרון היתה כי אחת הסיבות המרכזיות למצב עגום זה קשור לאופן שבו קצבת הנכות מחושבת עבור אדם עם מוגבלות שיצא לעבוד.

23. לעובדה שציבור האנשים עם מוגבלות מודר משוק העבודה משמעות רחבה הן מן ההיבט החברתי והן מן ההיבט הכלכלי. פירושו של דבר ניתוקם ומניעת השתלבותם של כ-200 אלף מקבלי קצבת הנכות, בשוק העבודה. לאי השתלבות זו השלכה משמעותית גם על מעגל המשפחה הקרוב של מקבלי קצבת הנכות ועל מצבם הכלכלי של התלויים בהם. מצב דברים זה

גורם אף להפסד עבור המדינה, אשר נאלצת לשלם את מלוא הקצבה לכלל ציבור מקבלי קצבת הנכות, דבר אשר היה נמנע עם שילובם בשוק העבודה.

2. עיקרי חוק לרון

24. בשל הבעייתיות האמורה בדין הקודם וכתוצר של תהליך ארוך שיפורט בהמשך, הועבר בכנסת תיקון לחוק הביטוח הלאומי, המכונה "חוק לרון", אשר נועד לפתור חלק נכבד מהכשלים שהיו חלק מההסדר הישן. בין היתר כולל התיקון את העיקרים הבאים:

א. הפחתה הדרגתית של הקצבה – בשונה מההפחתה החדה בקצבה על פי הדין הקודם, כעת ההפחתה של הקצבה – בעקבות הגדלת הכנסה מעבודה – הינה הדרגתית. עד סכום של כ-1,665 ₪ (21% מן השכר הממוצע) אין כל הפחתה ("דיסריגרד") ולאחר מכן ההפחתה הינה הדרגתית (בשעורים של: 10%, 30%, 40% ו-60%). על כן ההכנסה מקצבה ועבודה תהא לעולם גבוהה יותר מהכנסה מקצבה בלבד. עוד נקבעה נקודת סף שמעבר לה תסתיים הזכאות לקצבת נכות (נקודת הסף היא 60% מהשכר הממוצע (כ-4,757 ₪) עבור אדם עם לקות חמורה או זכאות ממושכת ו-45% מהשכר הממוצע (כ-3,568 ₪) ליתר האנשים)¹.

ב. קצבת עידוד – נקבע כי אדם ימשיך לקבל קצבה גם לאחר מעבר נקודת הסף כלומר גם לאחר סיום הזכאות לקצבת נכות. קצבה זו נקראת 'קצבת עידוד' ומדובר בקצבה חדשה אשר לא הייתה קיימת ערב כניסת התיקון לתוקף. קצבה זו נועדה לאפשר את המשך ההפחתה ההדרגתית של הקצבה עם הגדלת ההכנסה גם מעבר לנקודת הסף. קצבת העידוד מתאפסת בהכנסה של כ-7,373 ₪ עבור אדם רווק, ובהכנסה של כ-10,260 ₪ לגבי אדם נשוי+2 ילדים. קצבת העידוד משולמת באופן אוטומטי למי שקיבל קצבת נכות במשך 12 חודשים לפחות, קרי, לפני שהכנסתו חצתה את נקודת הסף.

ג. "רשת ביטחון" של 36 חודש – כאמור, על פי הדין הקודם מקבל קצבת נכות שפוטר או התפטר מעבודתו לאחר שעבר את נקודת הסף, נאלץ להיאבק מחדש על זכאותו לקצבת נכות ובכלל זאת לעבור בדיקה רפואית מחדש (גם אם הינו מרותק לכיסא גלגלים לצמיתות). בתיקון נקבעה "רשת ביטחון" של 36 חודשים כך שאם בתקופת 3 השנים הראשונות בחן הפסיק האדם לקבל קצבת נכות (כאמור, בשל הכנסה מעל 60% או 45% מההכנסה הממוצעת), תיפסק עבודתו מכל סיבה שהיא, או תרד הכנסתו מתחת להכנסת הסף, תוחזר לאותו אדם באופן אוטומטי קצבת הנכות כפי שהייתה לו לפני

¹ מרבית הסכומים הנוגעים לקצבת הנכות נגזרים מגובה השכר הממוצע במשק. הסכומים הנקובים בעתירה נגזרים מהשכר הממוצע נכון למאי 2009.

המעבר לקצבת העידוד. אם חלפו יותר מ-3 שנים, תיבדק מחדש זכאותו לקצבת הנכות. יש להדגיש כי "רשת הביטחון" למי שלא עובר את נקודת הסף אינה מוגבלת בזמן. כלומר, כל עוד נכה מוכר כזכאי לקצבת נכות, דרגת אי הכושר שלו נשמרת עבורו ללא קשר לשינויים בהכנסתו וללא הגבלת זמן.

ד. **שינוי הכללים לקביעת דרגת אי הכושר** – כאמור חשש מרכזי של אנשים עם מוגבלות הינו כי בעקבות יציאתם לעבודה, תופחת דרגת אי הכושר שלהם, הפחתה אשר תהא הרת השלכות במידה ויאבדו את מקום עבודתם. במסגרת התפיסה החדשה המאפיינת את חוק לרון חובן כי יש צורך בשינוי הקריטריונים הישנים לזימון מחדש של מקבל קצבת נכות לשם שינוי דרגת אי הכושר שלו. על כן נקבע בתיקון לחוק כי במהלך השנתיים שלאחר כניסת התיקון לתוקף (עד יולי 2011) ייקבעו תקנות של שר הרווחה אשר יכללו כללים ותנאים לביצוע בדיקה מחדש של דרגת אי הכושר. כן נקבע כי במהלך השנתיים הללו, מי שנקבעה לו דרגת אי-כושר יציבה לא ייבדק מחדש עם צאתו לעבודה. **בהתאם לכך מקבלי קצבת נכות אשר יתחילו לעבוד לא ייקראו בשנתיים הקרובות לבדיקות.**

ה. **תקופת היערכות** – נקבעה תקופת היערכות החל מיום 1.8.08 ועד ליום התחילה כלומר יום כניסת החוק לתוקף (1.8.09), אשר כבר בה יכול אדם עם מוגבלות לצאת לעבוד וליהנות באופן חלקי מהרפורמה.

ו. **אין "וותיקים" חובה להצטרף לרפורמה** – על אף שחוק לרון מיטיב עם מרביתם המכריע של מקבלי קצבת הנכות, **נקבעה זכות בחירה "לוותיקים"** קרי אנשים שהיתה להם ערב יום התחילה הכנסה מעבודה ושנקבעה להם דרגת אי כושר לפי הדין הקודם. על עובדים וותיקים אלו יחול הדין הקודם כל עוד יבחרו להחיל עליהם את חוק לרון. ההחלטה על המעבר אמורה להיעשות באמצעות הצהרה בסניפי הביטוח הלאומי.

יודגש - באופן נדיר, קיימת הסכמה בקרב הנהלת משרד הרווחה, הנהלת המוסד, גופים רבים המייצגים אנשים עם מוגבלות ובכלל זאת העותרים 1-2, ונציגי האוצר, כי חוק לרון הנו צעד חשוב בכיוון חיובי לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה.

3. **אבני דרך בחקיקת חוק לרון**

כאמור, חקיקתו של חוק לרון היתה כרוכה במכשולים לא קטנים, אשר הצריכו בין היתר הוצאת צו על תנאי על ידי בית המשפט הנכבד. עתירה זו אשר עניינה אי יישומו של חוק לרון, היא חוליה נוספת בשרשרת הפעולות שנעשו עד כה, ואשר נועדו להביא לשינוי בחוק. נפרט בקצרה את האירועים שקדמו לחקיקת החוק:

25. **שביטת הנכים והקמת ועדת לרון** - בעקבות שביטת הנכים הגדולה בחורף 2001-2 (77 ימים) של מטה מאבק הנכים ובעקבות החלטות הממשלה (החלטה מס' 1537 מיום 3.3.02 ומס' 2124 מיום 30.6.02) הוקמה בתאריך 30.6.02 ועדה ציבורית בראשות השופט אפרים לרון ז"ל, לבדיקת ענייני הנכים ולעידוד הנכים להצטרף לשוק העבודה (להלן – "ועדת לרון"). הוועדה כללה אנשי ציבור מתחום הכלכלה, האקדמיה, נציגי משרדי הרווחה, האוצר, המוסד לביטוח לאומי ונציגי מטה מאבק הנכים.

העתק החלטה מס' 2124 מצורף לעתירה ומסומן "ע/2".

26. **מסקנות ועדת לרון** - הוועדה הגישה את המלצותיה בתאריך 21.4.05 לראש הממשלה אריאל שרון בדו"ח מקיף – "דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה" (להלן: "דו"ח לרון"). הדו"ח (156 עמודים) מורכב מ- 12 פרקים העוסקים במכלול ענייני הנכים וקידום שילובם בקהילה. המלצה מרכזית של דו"ח לרון היתה רפורמה במערך קצבת הנכות כך שההכנסה הכוללת (הכנסה מעבודה והכנסה מקצבה) של מקבל קצבה תמשיך ותגדל ככל שתגדל הכנסתו מעבודה. רפורמה זו, כפי שעיקריה מנוסחים בדו"ח, היתה הבסיס לדיונים על התיקון לחוק הביטוח הלאומי.

דו"ח ועדת לרון המלא מופיע ב: <http://www.grauer-law.com/var/8143/259672-01A.pdf>

27. **הקמת ועדת מעקב** – ממשלת ישראל סמכה ידיה על עקרונות דו"ח לרון בהחלטה מס' 3597 מיום 8.5.05. עוד הטילה הממשלה על המוסד לביטוח לאומי לגבש את תיקוני החקיקה הנדרשים לעניין הרפורמה במערך קצבת הנכות עד ליום 30.11.05. כן החליטה הממשלה על הקמת ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות הדו"ח ודיווח לממשלה על אופן התקדמות יישום ההמלצות, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה (להלן – "ועדת המעקב") ובהשתתפות בין היתר של יו"ר מטה מאבק הנכים.

העתק החלטה מס' 3597 מצורף לעתירה ומסומן "ע/3".

28. **הגשת עתירה לבג"ץ** - ביום 27.12.06 הגישו עו"ד אביעזר גרואר (העותר 3) וצ'יקו בובליל (העותר 4) בשיתוף אגודת ש"י, עתירה כנגד המוסד, משרד הרווחה ומשיבים נוספים בו ביקשו כי בית המשפט יורה על יישום המלצות הדו"ח בין היתר נוכח מחדלי המוסד באי גיבוש תיקוני החקיקה לביצוע הרפורמה בקצבת הנכות (בג"צ 10750/06 גרואר נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם) (23.1.08) להלן: "בג"צ גרואר"). ביום 30.4.07 הוציא בית המשפט הנכבד צו על תנאי אשר כלל הוראה למשיבים ליתן טעם בנוגע לאי סיום גיבוש תיקוני החקיקה הנדרשים לעניין הרפורמה במערך קצבת הנכות.

29. ביום 25.7.07, בעקבות העתירה וכמענה לצו על תנאי, עברה בקריאה ראשונה הצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הביטוח הלאומי בהתאם להמלצות הרפורמה בדו"ח לרון. ההצעה הונחה על שולחן ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. על כן הורה בית המשפט הנכבד ביום 24.1.08 למחוק את העתירה לאור זאת שהעתירה השיגה את מטרותיה.

העתק פסק הדין מצורף לעתירה ומסומן "ע/4".

30. **חקיקת חוק לרון** – כעבור שנה, ביום 21.7.08, לאחר דיונים ומשא ומתן אינטנסיביים בין נציגי משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר, מטה מאבק הנכים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, העותר 3 ואחרים, וכן בעקבות דיונים נוספים במסגרת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת עברה הצעת החוק המתוקנת של חוק לרון בקריאה שנייה ושלישית.

לבקשת המוסד, החליט המחוקק לדחות בשנה את מועד תחילת החוק בכדי לאפשר למוסד להיערך ליישומו בכל ההיבטים. אשר על כן, מלבד מספר הוראות אשר נכנסו לתוקף כבר בתקופת ההיערכות (1.8.08 - 1.8.09), נקבע כי חוק לרון ייכנס לתוקף ביום 1.8.09.

4. **אי קיום החוק – השתלשלות העניינים**

(א) סכסוך עבודה

31. ביום 11.1.09 הודיעו הסתדרות העובדים הכללית והמשיבים 4-6 על סכסוך עבודה בגין שורה של נושאים אשר כללו בין היתר את הסוגיות הבאות: קליטת עובדי מיקור חוץ כעובדים; שינויים מבניים שבכוונת הנהלת המוסד לערוך (שינויים שנקראים על ידי הנהלת המוסד "רפורמת השירות") שלהם השלכות על העובדים; חשש מצמצומים בכוח האדם; דרישת נציגי העובדים על רצונם לקיים משא ומתן לגבי מטלות נוספות והצורך בתוספת בכוח אדם כאשר אחת מהמטלות האמורות היא יישום חוק לרון.

32. הנהלת המוסד לא דיווחה לוועדת המעקב על הקושי המתהווה ביישום חוק לרון בשל סכסוך העבודה, וביום 9.2.09 בישיבה של ועדת המעקב דיווחו נציגי המוסד בלשון מינימליסטית כי "יש עיכוב בהדרכות עקב אי הבנות עם וועד העובדים". נציגי המוסד הדגישו כי ההיערכות ליישום החוק ממשיכה באופן מלא כך שבחודש מאי המוסד יהיה מוכן להטמעת החוק החדש. העתק פרוטוקול ישיבת הוועדה מצורף לעתירה ומסומן "ע/5".

33. בחודשים שלאחר ההכרזה על סכסוך העבודה התנהל משא ומתן בין נציגי העובדים להנהלת המוסד והתקיימו כ-14 פגישות בין הצדדים. בדיונים אלה עסקו המשיבים בכל הסוגיות הכרוכות בסכסוך העבודה כאשר אחת מהן היא סוגיית הוספת התקנים בכדי לאפשר את ביצועו של חוק לרון.

34. דבר קיומו של המשא ומתן נודע לעותרים בדיעבד. כאשר פנו לגורמים בכירים במטה של המוסד נאמר להם כי אין חשש לכך שחוק לרון לא ייושם בבוא היום. עוד נאמר ליו"ר מטה מאבק הנכים על ידי מנכ"ל המוסד, בישיבה שנערכה ביום 20.8.09, כי מערכת המחשוב של המוסד מוכנה ליישום של חוק לרון. יש לציין כי נציגי מטה מאבק הנכים העלו בהזדמנויות

שונות, כולל בדיוני ועדת המעקב, את שאלת השפעת סכסוך העבודה על יישום חוק לרון. התשובה שנתקבלה על ידי נציגי המוסד הייתה כי אין כל מניעה של ממש לקיום החוק והוא יופעל החל מיום ה-1.8.09. בנוסף, המוסד לא הציג באף שלב, פעולות מיוחדות שהוא מבצע כדי להיערך ליישומו של חוק לרון במצב בו סכסוך העבודה לא ייפתר ואף יסלים לכדי עיצומים. מלבד המשא ומתן עם נציגות העובדים לא ידוע לעותרים על כל פעולת הכנה שנעשתה על ידי המוסד לקראת האפשרות שב-1.8.09 יהיו עיצומים.

35. ביום 26.5.09 הודיע יו"ר המשיב 4, כי המשא ומתן הגיע למבוי סתום וביום 28.6.09 הגישו המשיבים 4-5 שתי הודעות נוספות על שביתה או השבתה בשל פגיעה בהטבות שכר של העובדים ובשל מחסור בכוח אדם.

36. ביום 26.7.09 החלו עובדי המוסד לנקוט בעיצומים. היקף העיצומים ומהותם אינם ברורים לעותרים אולם ככל העולה מהחלטת בית הדין לעבודה (שתפורט להלן) שובשו השירותים הבאים: לא נערכה קבלת קהל כלל, לא טופל דואר נכנס ולא נשלח דואר, לא ניתן מענה טלפוני, לא התקיימו הדרכות, לא הוטמעו מערכות מחשוביות חדשות כדוגמת המערכת המחשבתית שאמורה להביא ליישום חוק לרון, נעצר מוקד דמי הביטוח והופסקה הגבייה ממעסיקים, נעצרו תהליכי הוצאה לפועל וכן לא בוצעו סעיפים שונים מכוח חוק ההסדרים. משמעותם האופרטיבית של צעדים אלה, היא בין השאר, אי יישום מוחלט של חוק לרון.

37. בנוסף, ביום 26.7.09 התקיימה ישיבה של ועדת המעקב בו דיווחה סמנכ"ל המוסד על העיצומים לבקשת המשתתפים. הגבי' שרייבמן ציינה כי המשמעות של העיצומים היא כי "לא ניתן יהיה לקבל פונים חדשים, ... הטמעה נוספת ... לא תוכל להתקיים, ימי הסברה בוטלו." העתק פרוטוקול ישיבת הוועדה מצורף לעתירה ומסומן "ע/6".

38. החלטת בית הדין לעבודה - ביום 2.8.09 פנה המוסד לבית הדין האזורי לעבודה (סקנ"ם) 11/09 המוסד לביטוח לאומי נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה) בבקשה למתן צו זמני המורה למשיבים לבטל את העיצומים ולהורות למשיבים לקיים עבודה סדירה ומלאה לאלתר, עד למתן החלטה בסכסוך הקיבוצי. ביום 3.8.09 החליט בית הדין לעבודה כי אין לבטל את העיצומים אך אסר על עיצומים בקבלת הקהל, היות ושיבושה פוגעת באופן לא מידתי בצדדים שלישיים.

העתק החלטת בית הדין לעבודה מצורף לעתירה ומסומן "ע/7".

ב) ההסכם לסיום העיצומים

39. ביום 31.8.09, לאחר משא ומתן אשר תוכנו אינו ידוע לעותרים, חתמו הנהלת המוסד ונציגות העובדים (המשיבים 4-6) על סיכום ביניים (להלן: "ההסכם" או "סיכום הביניים") לפיו העובדים ישובו "לעבודה רגילה כפי שביצעו ערב תחילת העיצומים. מובהר כי האמור לא

יחול על מטלות אשר לא בוצעו עד כה לרבות חוק לרון. (ראו נספח ע/1, סעיף 3). בהסכם אף נקבע כי "בתקופת המשא ומתן לא ינקטו פעולות חד צדדיות על ידי הצדדים" (סעיף 2), כאשר תקופת המשא ומתן מוגדרת עד לתאריך 30.11.09 (סעיף 1) – שלושה חודשים מיום חתימת סיכום הביניים וארבעה חודשים לאחר שחוק לרון נכנס לתוקף מחייב על פי חוק המדינה. ודוק, לאחר תקופת "המשא ומתן" כהגדרתה בהסכם זה, אין התחייבות כלשהי של מי מן הצדדים לקיים את חוק לרון.

40. משמעותו של הסכם זה היא אחת – הנהלת המוסד סיכמה עם נציגי העובדים שלא לקיים חוק בישראל, שחשיבותו לציבור הנכים הינה קרדינאלית. זאת לאחר שהנהלת המוסד הצהירה לאורך כל השנה שקדמה ל-1.8.09 כי העיצומים לא יפגעו ביישום חוק לרון וכי יישומו של החוק אינו נתון לשאלה.

41. יוער, כי קיומו של סיכום ביניים כתוב המביא לסיום העיצומים ואשר כולל סעיף בדבר אי ביצוע חוק לרון הוסתר מעיני הציבור, לא הוגש לועדת המעקב ואף הוכחש במפורש מספר פעמים על ידי הנהלת המוסד באוזני העותרים. אף במכתב של מנכ"ל המוסד שהופץ בקרב כל עובדי המוסד צוין רק כי "הגענו להבנות עם ועדי העובדים לגבי חזרה מעיצומים לעבודה סדירה", מבלי לציין כי 'העבודה הסדירה' אינה כוללת יישום של חוק לרון. רק לאחר שהעתק מסיכום הביניים הגיע לידי העותרים, בדרכים לא דרכים, הסכימה מנכ"ל המוסד להודות בקיומו של הסכם. העתק המכתב של מנכ"ל המוסד מצורף לעתירה ומסומן "ע/8".

5. הפניות למשיבים - מיצוי הליכים

42. ביום 2.9.09 שלח "מטה מאבק הנכים" מכתב למנכ"ל המוסד וליו"ר העותר 4 ובו דרישה כי יתנערו מסיכום הביניים ויודיעו על מחויבות ליישום מיידי וללא כל תנאי של חוק לרון.

ביום 3.9.09 שלחה "בזכות" מכתב דומה לשר הרווחה ולמנכ"ל המוסד בדרישה לקיים את חוק לרון במיידית.

העתקי המכתבים של מטה מאבק הנכים ושל בזכות מצורפים לעתירה ומסומנים בהתאמה "ע/9" ו- "ע/10".

43. ביום 6.9.09 שלחה מנכ"ל המוסד מכתב תשובה ל"מטה מאבק הנכים" ול"בזכות". במכתב צוין כי למרות הדיונים והתחושה כי יישום החוק לא ייפגע מהסכסוך, הרי שבשל העיצומים לא ניתן היה להפעיל את החוק במועדו. עוד ציינה המנכ"ל כי אכן נחתם סיכום ביניים "שבעקבותיו שבו העובדים לעבודה מלאה" (סעיף 7 למכתב), אולם הוסיפה בסעיף אחר כי "... לא נתנה כל לגיטימציה ע"י הנהלת המוסד לעובדי המוסד לביטוח לאומי שלא לבצע החוק". (סעיף 12). אמירות אלה כאמור, מתכחשות באופן תמוה למשמעות הברורה של סעיף 3 להסכם.

העתק המכתב של מנכ"ל המוסד מצורף לעתירה ומסומן "ע/11".

44. ביום 15.6.09 שלח מטה מאבק הנכים מכתב נוסף למנכ"ל המוסד בדרישה לנקיטת צעדים מידיים ליישום חוק לרון. כמו כן, ביום 16.9.09 שלחה בזכות מכתב נוסף למנכ"ל המוסד המתאר את הבלבול שנוצר בשטח בשל אי יישום החוק ובדרישה כי המוסד ינקוט בכל הצעדים הנדרשים לצמצום הנזק הנגרם למקבלי קצבת נכות ובכלל זאת כי ייתן על ידי המוסד מידע אמין ורלוונטי לקהל מקבלי קצבת הנכות. עד למועד כתיבת העתירה טרם נתקבלה תשובה לפניות אלו.

העתקי המכתבים של מטה מאבק הנכים ושל בזכות מצורפים לעתירה ומסומנים "ע/12" ו-"ע/13".

45. לבסוף, בעקבות פנייתו של העותר 3, נתקבל ביום 29.9.09 מכתב של מנכ"ל משרד הרווחה בו צויין כי מתקיימים מפגשים בין הנהלת משרד הרווחה להנהלת המוסד בכדי להביא ליישום החוק אולם עדיין קיימות מחלוקות עם ועד העובדים בנושא תקנים, מחלוקות שמעכבות את יישום החוק.

העתק המכתב של מנכ"ל משרד הרווחה מצורף לעתירה ומסומן "ע/14".

46. אי לכך לא מצאו העותרים מנוס אלא לפנות לבית משפט נכבד זה על מנת למצוא תרופה למכאובם, ולקבל סעד מן הצדק עבור ציבור הנכים אותו הם מייצגים.

6. תוצאות התנהלות המשיבים – פגיעה קשה בעותרים ובציבור מקבלי קצבת הנכות

47. החל מה-1.8.09 שוררים בלבול ומבוכה בקרב מקבלי קצבת הנכות, אשר אינם יודעים כיצד עליהם לפעול לאור המציאות שנוצרה. למעשה, אין כל מדיניות אחידה, ברורה ופומבית של המשיבים בנוגע לשאלת יישום חוק לרון ובנוגע להשלכת המצב בו החוק אינו מיושם על מקבלי קצבת נכות היוצאים לעבוד או המגדילים את השתכרותם. העותרים מקבלים דיווחים רבים על תשובות שונות וסותרות שניתנות על ידי נציגי המוסד בסניפים ובמוקדים הטלפוניים ובכלל זאת: הסבר כי חוק לרון לא נכנס לתוקף; המלצה שלא לצאת לעבוד כל עוד החוק לא מיושם; הזהרה כי הדין הקודם חל ועל כן אנשים שהכנסתם תעלה על הסכומים הקבועים בדין הקודם מסתכנים באיבוד הזכויות לקצבת נכות. המכנה המשותף היחידי לכל התשובות האלו, היא ההבהרה שחוק לרון אינו מיושם כעת כלל וכלל.

48. על אף העמימות של המוסד לביטוח לאומי בכל הנוגע למצב הדברים הנוהג, ניתן להצביע על מספר נזקים ברורים שנובעים מאי יישומו של חוק לרון:

א. הימנעות מיציאה לעבודה או מהגדלת הכנסה - אנשים רבים אשר המתינו לכניסתו של חוק לרון כדי לצאת ולעבוד או לבקש מהמעסיקים שלהם העלאה בשכר, נמנעים מלעשות זאת היות ועל פי הדין הקודם הדבר גורר פגיעה קשה בזכויותם לקצבת נכות. על כן אנשים אלו ממתינים עד ליישומו של חוק לרון כדי לצאת ולהשתלב בשוק העבודה או כדי להגדיל את השתכרותם, וכעת הם אינם עובדים או ממשיכים להשתכר שכר נמוך מאוד.

ב. פגיעה בנכים שהסתמכו על תקופת ההסתגלות ויצאו לעבוד - תקופת הסתגלות הינה תקופה הנעה בין 3-6 חודשים, המהווה מעין תקופת ניסיון, במהלכם ניתן לצאת לעבוד מבלי שהמוסד ינכה כל סכום מקצבת הנכות. בשל פרסומי המוסד בשנה החולפת, ישנם אנשים אשר יצאו לעבוד במסגרת זכויותם לתקופת הסתגלות תוך הסתמכות על כך שב- 1.8.09 חוק לרון ייכנס לתוקף. משלא יושם התיקון לחוק, נאלצו אנשים הללו לבחור באחת משתי חלופות גרועות - להישאר בעבודה תוך סיכון קצבתם וההטבות הנלוות או התפטרות מעבודה. בשני המקרים הנזק הוא בלתי נסבל. העתק דף המידע של המוסד הכולל המלצה לצאת לעבוד כבר ביום 1.5.09 מצורף לעתירה ומסומן "ע/15".

ג. עובדים וותיקים אינם יכולים לעבור לחוק החדש - כאמור, אנשים שעבדו לפני כניסת ה- 1.8.09 נדרשים על פי התיקון להצהיר על רצונם לעבור לחוק החדש. בשל אי יישום חוק לרון, אנשים אלה אינם מורשים להירשם בסניפי המוסד ולעבור לחוק החדש. הדין הקודם נכפה על אנשים אלו וגם לאחר חידוש יישום החוק אין ערב לכך שיוכלו לקבל את זכויותיהם לפי חוק לרון באופן רטרואקטיבי.

ד. פגיעה במצטרפים חדשים - אי קיום החוק מונע מנכים שעד היום לא קיבלו קצבה ועשויים להיות זכאים לקצבה לפי החוק החדש, מלממש את זכויותיהם לפי חוק הביטוח הלאומי ומלקבל את ההטבות הנלוות לקצבת. רבים מהם נמנעים אף מלהגיש תביעה לקבלת קצבה בשל הדיווחים על העיצומים.

ה. צבירת חובות כלפי המוסד לביטוח הלאומי - לעותרים הגיעו מספר פניות מאנשים אשר קיבלו בחודש האחרון קצבה מלאה ללא כל הפחתה וללא כל הודעה כי עם סיום העיצומים ייאלצו אותם אנשים להחזיר כספים למוסד. מדובר באנשים אשר בשל השתכרותם מעבודה, אינם זכאים לקצבה מלאה הן על פי הדין הקודם והן על פי החוק החדש. ככל הנראה, לאור אי היישום של החוק, קצבתם מועברת בשלמותה ללא כל הודעה על כך שבעתיד צפויה התחשבנות איתם.

העתק מכתב שנכתב על ידי מלווה תעסוקתית בתחום בריאות הנפש המתאר את הבלבול הרב ששורר בקרב מקבלי קצבת הנכות מצורף לעתירה ומסומן "ע/16".

תיאור מצבם של העותרים הפרטיים

49. העותרים מבקשים עתה לתאר את מקצת מהקשיים, הכשלים והנזקים שנגרמו להם בעקבות אי יישום החוק. מקרים אלו מהווים רק דוגמאות ספורות ומזעריות מהנזק הכללי שנגרם בשל ההסכם:

העותר 4- צ'יקו בובליל

50. העותר 4, מר צ'יקו בובליל, בן 35, נשוי, עם מוגבלות בשל ניוון שרירים על רקע תורשתי מלידה ומרותק לכסא גלגלים. העותר מוכר ע"י המוסד לביטוח לאומי וזכאי לקבל קצבת נכות כללית בשיעור 100% מתאריך 15.12.92. דרגתו הרפואית הינה 100% ודרגת אי הכושר 75% קבועה. העותר היה אחד העותרים בבג"ץ לקידום חקיקת חוק לרון (בג"צ גרואר).

51. העותר בעל 12 שנות לימוד, מועסק כעובד עצמאי בצוות המחשוב באגף משפחות והנצחה, משרד הביטחון החל מיום 22.3.06. העותר השיג את עבודתו במשרד הביטחון לאחר מאמץ אינטנסיבי של מספר שנים למצוא מקום עבודה.

52. נוכח תוראות החוק הקודם ושכרו של העותר כעובד עצמאי, הפסיד העותר את קצבת הנכות וכן את תוספת התלויים. על כן ייחל העותר לכניסת חוק לרון לתוקף ובכוונתו להגיש בקשה לקבל זכאות לקצבת נכות במסגרת החוק החדש. ואכן פנה העותר לסניף המוסד לביטוח לאומי בהרצליה בתאריך 13.8.09 במטרה להצטרף לרפורמה. העותר ביקש לקבל פרטים באשר להצטרפות לחוק לרון, אך נמסר לו על ידי פקידת השיקום כי היא איננה יכולה למסור לו פרטים עקב העיצומים וכי אין טעם שיגיש תביעה בנושא שכן גם אם יגיש תביעה היא "תשכב על המדף עד לסיום העיצומים". העותר בכל זאת הגיש תביעה.

53. העותר מוכן לעשות מאמצים רבים כדי להצטרף לרפורמה, אך בהיעדר אפשרות להצטרף ואף לקבל מידע בנושא הוא מפסיד מידי חודש סכומים ניכרים כאמור.

54. דומה כי דברי הביקורת של השופט אפרים לרון ז"ל בדבר הקשיים של העותר 4 נוכח העיכוב ביישום המלצות הדו"ח במכתבו מיום 30.4.06 אל העותר 3, זמן קצר לפני פטירתו – מכתב אשר הוצג במסגרת העתירה בבג"צ גרואר עודם בתוקף.

"קבלתי את מכתבך בנידון על צרופותי ... ברגשות מעורבים. בשמחה על שהמאמצים המרובים שהושקעו בעניין נשאו פרי ונמצאה האפשרות לשלב את צ'יקו בעבודה מבלי שיגרם לו נזק כספי ובעיקר על עצם ההצלחה בשילובו בעבודה תוך תקווה להמשך ולהתקדמות, אך גם במידה של צער על שהיה צורך בהשקעת מאמצים כה מרובים לפתרון בעיה של

מקרה בודד אחד בעוד שלו המלצות הועדה הציבורית שהוגשו לפני למעלה משנה ואושרו ע"י הממשלה היו מיושמות הדבר היה בא על פתרונו באופן פשוט וטבעי כחלק מהסדר כללי ע"פ החוק...²

לצער כולנו השופט לרון ז"ל נפטר ממחלה קשה טרם חקיקת התיקון לחוק ולא זכה לראות בפרי עבודתו הברוכה.

העתק מכתבו של השופט לרון מצורף לעתירה ומסומן "ע/17".

55. עולה מן הדברים כי בכל הקשור בעותר זה, עקב אי היישום של חוק לרון, אין באפשרותו לשוב ולקבל קצבת נכות לה הוא זכאי מתוקף חוק לרון וכן תוספת תלויים.

העותרת 5- שירה חורש

56. העותרת 5, הגב' שירה חורש, בת 32, נשואה, עם מוגבלות בשל ליקוי חירשות ובהיותה רתוקה לכסא גלגלים עקב מחלת 2NF וגידולים מרובים בעמוד השדרה. העותרת מוכרת ע"י הביטוח הלאומי וזכאית לקבל נכות כללית בשיעור 100% קצבת נכות מתאריך 4.1.96. דרגתה הרפואית הינה 75% ודרגת אי הכושר 75% קבועה החל מ-1.7.00.

57. העותרת הינה בעלת תואר ראשון בתקשורת ובסוציולוגיה מאוניברסיטת תל אביב ומועסקת זה כ- 8 שנים במשרה מלאה בעיתון "גלובס" בתפקיד עורכת וכתבת באתר "גלובס אונליין", עבודה הדורשת זריזות, משמרות בסופי שבוע, ידע נרחב בכלכלה ובאנגלית. פרט לעבודה השוטפת, העותרת בעלת מדור איכות הסביבה באתר, אותו הצליחה להפוך למדור בעל שם ומוניטין, המצליח להשפיע, ולו במעט, על סדר היום הסביבתי בישראל.

58. העותרת מקבלת שכר בגובה של 4,000 ₪ ברוטו. במהלך השנים האחרונות הוצעה לעותרת תוספת לשכר לאור ההערכה הרבה לה זכתה בעבודתה, אך היא סירבה לקבל את התוספת שכן בהתאם לדין הקודם, כל תוספת תשלול ממנה באופן מיידי הן את קצבת הנכות, הן את תוספת התלויים והן את ההטבות הנלוות.

59. העותרת ייחלה לרפורמה אשר עשויה הייתה גם להיטיב את מצבה הכלכלי וגם את הרגשתה האישית כאדם וכאשת קריירה.

60. העותרת הרתוקה כאמור לכסא גלגלים פנתה אישית בסוף יולי 2009 לסניף המוסד לביטוח לאומי ברמת גן כדי להצטרף לרפורמה שם נמסר לה כי רק ב- 1 באוגוסט יהיו להם תשובות ויוכלו לטפל בבקשתה. כעבור עשרה ימים הגיעה שוב לסניף הביטוח הלאומי אך מסרו לה שלא מטפלים בנושא בגלל העיצומים.

² בכל מקום, אלא אם יצוין אחרת, ההדגשות אינן במקור

61. אי היישום של החוק והחשש הכבד כי ייתכן שהמצב יימשך זמן רב וכי החוק בסופו של דבר לא יפעל, עוררו אצל העותרת חשש לאבד את הקצבה וגם זכויות נוספות ולפיכך היא מסרבת לקבל את התוספת שהוצעה לה שוב ע"י העיתון "גלובס" בעקבות קבלת החוק.

62. העותרת איבדה את האמון במוסד לביטוח לאומי וברצון הכן של הממסד להביא להשתלבות ציבור האנשים עם מוגבלות במעגל החברה ובשוק העבודה.

63. המשמעות הכספית הברורה מבחינת העותרת של אי יישום חוק לרון הינה הפסד של התוספת השכר אותה התכוון המעסיק לתת לה על כל המשתמע מכך.

64. על הפגיעה ברגשות ובאמון של העותרת ניתן ללמוד מטור שפרסמה בעיתון 'גלובס' בעקבות אי יישום חוק לרון:

"12 חודשים חיכיתי לו ליום החג של בעלי המוגבלות, ה-1 באוגוסט. כשהוא הגיע עטיתי את מיטב מחלצותיי, את החיוך הרחב ביותר שהצלחתי לגייס בשנה האחרונה, קישטתי את כסא הגלגלים שלי וקיבלתי אותו בזרועות פתוחות.

ב-1 באוגוסט נכנס לתוקפו חוק לרון, אותו חוק שאושר לפני שנה ושמוחלל מהפכה בתעסוקת בעלי המוגבלויות. מזה שמונה שנים אני עובדת כעורכת ב"גלובס", וזאת למרות שהמדינה עשתה ככל שביכולתה כדי לעודד אותי להישאר בבית, לא להשתלב בשוק העבודה, לא לתרום ובמקום זאת להתקיים מ-2,300 ₪, קצבת הנכות שלי..."

"כך קרה שאם אדם בעל מוגבלות מצא עבודה, עשה חיל והתקדם, הוא נאלץ לסרב להעלאה, שכן אם היה מקבל אותה, קצבתו הייתה מתבטלת באופן אוטומטי ובין יום, הכנסתו הכוללת הייתה מצטמצמת בהרבה..."

"המהפכה קרתה, ואין לתאר את התרוממות הרוח. לא רק שעכשיו אוכל להשתכר בהתאם לכישוריי ולהיקף עבודתי, ובמקביל, להמשיך במאמצי השיקום שלי, אלא שאוכל להתנהל בגו זקוף יותר. אין זה סוד שאנחנו, בעלי המגבלות, אוכלוסיה בלתי נראית. נוה להתעלם מקיומנו, כי מי רוצה תזכורת לכך שהגורל הוא הפכפך, שתאוונות ומחלות מתרחשות?..."

ובסוף הטור:

"כשהמדינה מעודדת את הנכים לצאת לעבוד, לתרום, היא למעשה מעודדת אותנו להשתלב כאחד האדם, ומעודדת את היושבים בציון – מאותת שלה, למדינה, יש עוד תקווה להפוך לנאורה, מוסרית ושוויונית יותר.

שמחה וטובת לבב, שמתי פעמי לסניף הביטוח הלאומי ברמת גן, רק כדי להתקל בהכרזה: 'מצטערים, החוק לא מיושם. אין לנו מספיק כוח אדם לטפל בזה'.

האוצר וביטוח לאומי מתקוטטים פעם נוספת. הקבוצה המוחלשת נדפקת פעם נוספת..."

העתק הטור מאתר האינטרנט של 'גלובס' מצורף לעתירה ומסומן "ע/18".

העותר 6- מתן אלג'ם

65. העותר 6, מר מתן אלג'ם, בן 31, רווק, עם מוגבלות בשל ליקוי שיתוק מוחין ושיתוק בגפיים העליונות והתחתונות ובהיותו רתוק לכסא גלגלים. העותר מוכר ע"י הביטוח הלאומי וזכאי לקבל קצבת נכות כללית בשעור 100% מתאריך 10.1.97. דרגתו הרפואית הינה 100% ודרגת אי הכושר 75% קבועה החל מיום 12.10.96.

66. העותר הינו בעל תואר ראשון בתקשורת וניהול במסלול האקדמי של המכללה למינהל בתל אביב, ומועסק זה כ- 5 שנים במשרה מלאה בעיתון "גלובס" בארכיון התמונות של העתון.

67. העותר השיג את עבודתו בעיתון "גלובס" לאחר מאמצים אינטנסיביים בחיפוש מקום העבודה וניסיונות תעסוקתיים פחות מוצלחים.

68. שכרו של העותר הוא 4,000 ₪ (ברוטו). לעותר הוצעה במהלך השנים האחרונות תוספת לשכר לאור ההערכה הרבה לה הוא זוכה בעבודתו, אך הוא סירב לקבל את התוספת שכן בהתאם לחוק, כל תוספת תשלול ממנו באופן מיידי הן את קצבת הנכות והן את ההטבות הנלוות.

69. העותר מייחל לרפורמה ולמצב בו עובדים כמותו יוכלו להשתכר בכבוד ובהתאם לתרומתם למקום העבודה.

70. העותר לא פנה עד כה למוסד לביטוח לאומי, תחילה עקב ההודעה על העיצומים ולאחר מכן בעקבות קריאתו בעיתונות כי המוסד לביטוח לאומי איננו ערוך ליישום החוק בפועל ואיננו מטפל בנושא חוק לרון.

71. אי היישום של החוק והחשש הכבד כי ייתכן שהמצב יימשך זמן רב וכי החוק בסופו של דבר לא יפעל עוררו אצל העותר חשש לאבד את הקצבה וכן זכויות נוספות ולפיכך הוא מסרב לקבל את התוספת שהוצעה לו שוב ע"י העיתון "גלובס" בעקבות קבלת החוק.

72. המשמעות הכספית הברורה מבחינת העותר של אי יישום חוק לרון הינה הפסד של התוספת השכר אותה התכוון המעסיק לתת לו על כל המשתמע מכך.

73. מעסיקים של העותרים 5-6, מר איתן מדמון, מנכ"ל עיתון "גלובס" ציין בפני העותר 3 במספר הזדמנויות את הנושא הכאוב והבעייתי של סירוב העותרים 5-6 לקבל העלאה בשכר בשל ההסדר שבדין הקודם. כמעסיק, מוחה מר מדמון, על ההשלכות שבאי יישום חוק לרון שמשמעותם – אי העלאת שכרם של העותרים 5-6 לתקופה ארוכה, על אף שמדובר ב"שני עובדים מדהימים".

העתקי מכתביו של מר מדמון מיום 10.4.07 ומיום 29.9.09 מצורפים לעתירה ומסומנים "ע/19א" ו- "ע/19ב".

העותר 7

74. העותר 7, בן 39, מוכר על-ידי הביטוח הלאומי כנכה כללי ממרץ 2005, ומקבל 100% קצבת נכות מפברואר 2006 בשל דרגת אי כושר צמיחה של 75%. לעותר מחלת נפש הנקראת הפרעה סכיזואפקטיבית, שהיא למעשה שילוב של סכיזופרניה והפרעת מצב-רוח (מניה-דיפרסיה). ההידרדרות במצבו הנפשי החלה עוד בשנת 2003 למרות שאובחן רק בשנת 2005, והדבר היה ניכר בנסיגה חמורה בטיפול בתחומי החיים השונים.

75. השפעה בולטת של ההידרדרות הנפשית שלו היתה ביכולתו להתמיד במקום עבודה כלשהו מעבר ל-3 חודשים. לפני החמרת מצבו, בין השנים 1994 ועד 2002, עבד העותר ברצף בתחום המחשוב וצבר ניסיון רב החל מתפקידי טכנאי דרך מנהל רשת ועד מנהל פרויקטים. ואילו בשל הידרדרות מצבו הנפשי לא עבד יותר מ-3 חודשים בעבודה קבועה בין השנים 2002 ל-2004. החל משנת 2004 לא עבד העותר כלל. כתוצאה מכך אף צבר חובות כבדים ולבסוף הגיע לפשיטת רגל פרטית בין השנים 2006 ל-2009. רק לאחרונה קיבל בית המשפט המחוזי בבאר שבע צו הפטר, בהתחשב במצבו הנפשי/רפואי.

76. במרץ 2009 הצליח העותר למצוא מקום עבודה בתפקיד של טכנאי מחשבים בחברת מחשוב המספקת שירותי מחשוב למגוון לקוחות, במשרה זמנית שהיתה אמורה להסתיים בדצמבר 2009. אולם בסוף חודש אוגוסט החליט העותר לסיים את עבודתו בשל אי היישום של חוק לרון.

77. טרם תחילת העסקתו, בפברואר 2009, וידא העותר עם מנהלת מחלקת נכות כללית בסניף אשקלון ועם פקידת התביעות של המחלקה, כי יהנה מתקופת הסתגלות לפי הדין הקודם אשר משמעותה היא קבלת קצבת נכות מלאה על אף הכנסה גבוהה, ולאחר תקופת ההסתגלות -

טיפול לפי כללי החוק החדש. היות והעותר היה זכאי לתקופת הסתגלות של חצי שנה, הרי שב-1.9.09 היה צריך להיות מטופל לראשונה לפי החוק החדש.

78. בסוף חודש אוגוסט 2009, נודע לעותר על דרך המקרה כי בביטוח הלאומי יש עיצומים וכי חוק לרון איננו מיושם. בשלב זה התחילה תקופה שנמשכת עד היום בה העותר ערך בירורים שונים עם מוקד המידע הכללי של הביטוח הלאומי, עם מוקד המידע המיוחד שהוקם על ידי הביטוח הלאומי לחוק לרון ועם מחלקת הנכות בסניף אשקלון של הביטוח הלאומי. מכל הגורמים הללו קיבל העותר תשובות סותרות ושונות לגבי יישום חוק לרון, תשובות שרק העצימו לבלי הכר את רמת אי הודאות בדבר גורלו.

79. העותר מעיד על עצמו כי עצם הידיעה שהחוק החדש איננו מיושם, הביאה אותו למצב של חרדה גדולה בדבר עתידו. על פי הדין הקודם, הכנסתו של העותר בעבודה הזמנית היתה מביאה לאובדן הקצבה ועל כן הוא היה תחת הסיכון כי עם סיום העבודה הזמנית או עם התפטרותו בשל הידרדרות במצבו הנפשי, יאלץ לעבור את התהליך הממושך של הכרה בזכאותו לקצבת נכות.

80. בביקור ב-23.8.2009 במחלקת נכות באשקלון הובהר לעותר, כי במידה ויעבוד בחודש ספטמבר ("גם יומיים"), תישלל ממנו הקצבה, ויותר מכך - יאלץ לעבור ועדה רפואית מחדש אם ירצה להיות מוכר כנכה. זאת בניגוד מוחלט לחוק החדש. בבירור אחר שערך העותר עם המוקד של הביטוח הלאומי אף נאמר לו כי אם הוא לא עובד כעת עדיף שלא יתחיל לעבוד בינתיים היות והחוק החדש לא מיושם.

81. על כן קיבל העותר החלטה לסיים את עבודתו. בכך איבד העותר מקום עבודה חשוב, המעריך אותו, הסומך עליו והמעניק לו תנאים טובים. זאת לאחר שלראשונה זה 7 שנים, עבד ברציפות במשך 6 חודשים רצופים במקצועו.

82. העותר חווה חרדה, חוסר וודאות, ואיבוד בטחון עצמי רב, בשל אי יישום חוק לרון וההחלטה שלו להתפטר. העותר נאלץ להצדיק את התפטרותו בפני המעסיק, תוך שהוא מתאמץ שלא לחשוף את מוגבלותו הנפשית בפניו. עוד נאלץ העותר לוותר על אפשרות להמשיך העסקה במקום העבודה, שכן מעסיקו הציע לו משרה זמנית נוספת לשנת 2010 לאחר שיסיים את המשרה הנוכחית. ההתנהלות של הביטוח הלאומי יצרה סיכון, בו העותר נאלץ להתפתל רק כדי להבטיח את זכויותיו הבסיסיות ובו-זמנית לנסות ולמצוא עבודה.

העתק מסמכים שקיבל העותר מהביטוח הלאומי המצהירים על כך שחוק לרון ייכנס לתוקף ב-1.8.09 מצורפים לעתירה ומסומנים "ע/20" ו-"ע/20ב".

ד. הטיעון המשפטי

83. כפי שייטען בהרחבה בפרק זה, חתימתה של מנכ"ל המוסד על סיכום הביניים, הסכמתה שלא לקיים את חוק לרון במועד שבו קבעה הכנסת והשעיית החוק ללא מועד, וזאת בידיעת שר הרווחה, ולו ידיעה בדיעבד, עולות לכדי מעשה שלטוני בלתי חוקי. זאת, הואיל ומעשה זה אינו מצוי בתחום הסמכות והאחריות של המשיבים (כפי שיפורט בפרק 2) והואיל והוא טומן בחובו פגיעה ממשית בזכויות אדם של ציבור הזכאים על פי החוק, שאין לה הסמכה מפורשת בחוק (כפי שיפורט בפרק 3). מכאן, שההסדר כולו בטל מעיקרו;

עוד יטענו העותרים (כפי שיפורט בפרק 4) כי בשיקול דעתם של המשיבים, או מי מהם, נפלו פגמים מהותיים. ביניהם, חוסר סבירות, שרירותיות, חוסר מידתיות והעדר יידוע ופרסום נחלים. פגמים אלו יורדים לשורשו של עניין, וגם מטעם זה, בטלה מן העיקר כל התחייבות של המשיבים או מי מהם באשר להשעיית חוק לרון.

1. סמכות בית הדין הגבוה לצדק

בטרם יפרסו העותרים את הטיעון המשפטי יבקשו לבסס את סמכותו העניינית של בית המשפט הנכבד לדון בעתירה מן הטעמים הבאים:

84. לא החלטת בית הדין לעבודה עומדת למבחן אלא המעשה השלטוני העצמאי – כאמור, השלב הראשון בהשתלשלות הדברים היה סכסוך עבודה בין משיבה 1 ובין משיבים 4-6, שנדון בבית הדין לעבודה. עניינם של העותרים אינו להשיג על החלטה זו, אלא לטעון כנגד המעשה השלטוני של המשיבים 1-3, מעשה שנעשה מחוץ לכותלי בית הדין לעבודה, ושמתרתו ותוצאתו היתה הפסקת ההליך השיפוטי שהחל בבית הדין.

יודגש, שסיכום הביניים אינו הסכמה בין הצדדים במהלך הליך שיפוטי, שעשוי היה לקבל תוקף של פסק דין, אלא הסכם רצוני בין הצדדים במנותק מההליך המשפטי: רשות שלטונית מחד ו- ועד עובדים מאידך, אשר הביא להפסקת העיצומים. ממילא משנחתם הסיכום, נשוא העתירה, התייתר ההליך שהתקיים בבית הדין. ועוד, ההסכם מעולם לא הוגש לבית הדין, ואינו מהווה חלק מהחלטה שיפוטית.

85. מהותה של העתירה – הלכה היא כי במקום בו קיימת שאלה האם דבר-מה מצוי בסמכותו של בית הדין או של בית משפט נכבד זה, ייקבע העניין על פי שני מבחנים אפשריים. האחד, מהות העניין והשני, היחסים שבין התובע לנתבע (ראו: בג"צ 1898/06 משרד הפנים נ' בית הדין הארצי לעבודה י-ם והנהלת בתי המשפט (לא פורסם) (24.3.08)).

86. מהות עתירה זו היא תקיפת מעשה שלטוני שמתבטא בראש ובראשונה בסיכום הביניים אשר חתמה הרשות עם המשיבים 4-6. כפי ששב וקבע בית המשפט לאחרונה (ע"א 6705/04

בית הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים (טרם פורסם) (22.1.09)) כאשר גוף של המינהל הציבורי מתקשר בחוזה הוא נתון למשטר של דואליות נורמטיבית - המשפט המינהלי מחד ודיני החוזים מאידך. רשות ציבורית אינה מפסיקה להיות כפופה לדין הציבורי כאשר היא פועלת פעולות משפטיות אשר נתונות גם למשטר אחר, כגון דיני החוזים. כפי שהרשות המינהלית אינה פוסקת מלהיות מזוהה ככזו ולתפקד ככזו כאשר היא מתקשרת בפעולה אזרחית-עסקית של חתימה על חוזה, כך היא אף אינה פוסקת מלהיות כזו בחותמה על סיכום ביניים במסגרת סכסוך עבודה. המקום לבחינה שיפוטית מינהלית של המעשה השלטוני ושל סיכום הביניים, הוא בבית משפט נכבד זה.

87. הדברים אף עולים **ממבחן מהות היחסים** שבין התובע לנתבע. מערכת היחסים שבין העותרים לבין משיבים 1-3 היא זו שבין אזרח לבין רשות שלטונית, מכוח חובות מנהליות וחובת האמון שבהם חייבים האחרונים כלפי הציבור. אין מדובר בתביעה פרטנית בעניין מענייני הביטוח הלאומי, שהיא אכן מצוייה בסמכותו של בית הדין לעבודה, אלא בתביעה עקרונית על אי-יישום חוק. חלק מן העותרים הם עותרים ציבוריים, שאין להם זכויות פרטניות בתחום הביטוח הלאומי. יתרה מכך, בין העותרים לבין משיב 2, שלא היה חלק מן ההליך בבית הדין, הטענה כולה מצוייה במישור השלטוני וכלל אינה נתונה לסמכות בית הדין.

88. עוד יצוין, כי העותרים לא היו צד להליך שהתנהל בבית הדין. במועד שבו נודע להם על העניין – הופסקו כבר ההליכים אשר ננקטו בבית הדין בידי המשיבים 1-3. ועל כן, במידה מסויימת, שאלת הסמכות היא תיאורטית בעיקרה.

ניגש אם כן לבחון את אי יישומו של חוק לרון במבחנים של המשפט המינהלי.

2. חריגה מסמכות

89. חתימתה של מנכ"ל המוסד על סיכום הביניים והתחייבותה שלא לקיים את חוק לרון במועד שבו קבעה הכנסת כי ייכנס לתוקף וכן דחייתו למועד בלתי ידוע, וזאת בידעת שר הרווחה ולו ידיעה שבדיעבד, עולות יחד לכדי מעשה שלטוני בלתי חוקי מצד המשיבים 1-2 גם יחד, היות ומעשה זה נעשה שלא בסמכות.

שלטון החוק

90. מושכלות יסוד בכל משטר חוק הן כי חוק יש לקיים. אם כך לגבי האזרח, קל וחומר לגבי אחת מרשויות השלטון. החקיקה היא שקובעת את אמות המידה ואת הקווים המנחים לפעולת

הרשות המבצעת והיא שמגדירה את תחום שיקול הדעת של הרשות המבצעת. מקום בו החוק אומר בפירוש 'לא', לא תוכל הרשות להחליט כי 'הן'.

91. אמנם, יש והמחוקק שותק או מתנסח באורח הנתון לפרשנות. במצב זה, יש לעיתים צורך ממש שהרשות המבצעת תקבע הסדרי משנה לגבי אופן ביצוע החוק. אולם, לא כך בענייננו.

בחינת הוראות חוק לרון לגבי מועד כניסת החוק לתוקף, אינה משאירה מקום לספק. החוק, שהתקבל ביום 23.7.08 אינו שותק לגבי מועד כניסתו לתוקף ככל ועיקר. בסעיף 15 שכותרתו: "תחילה, תחולה והוראות מעבר", מסדיר החוק באופן מדויק את מכלול המועדים הרלוונטיים לשם יישומו בידי המשיבים³. בתוכם, מועד ההיערכות הנדרשת למשיבים לקראת יישום החוק; וחשוב מכל, מועד תחילתו של החוק, שננקב באופן שאינו משתמע לשתי פנים, בס"ק ב, כלהלן:

"תחילתו של פרק ט', סעיף 310 ולוח ח1 לחוק העיקרי, בנוסחם בסעיפים 1 עד 13 לחוק זה 12 חודשים מה-1 בחודש שלאחר יום פרסומו של חוק זה (בסעיף זה-יום התחילה)".

פירוש הדבר, ה- 1 לאוגוסט 2009.

חוקיות המנהל

92. בנוגע לרשויות השלטון, אין כאמור די בקיום החובה היסודית לבצע את החוק. על עקרון שלטון החוק, נוסף אף כלל יסוד במשפט המנהלי: הוא "עקרון חוקיות המנהל". עיקרו, כי תנאי לחוקיותו של מעשה שלטוני הוא הסמכה בחוק, במישרין או בעקיפין, במפורש או במשתמע.

מכאן, שמעשה שנעשה על ידי רשות שלטונית ואינו מצוי בתחום הסמכתה בחוק, הינו מעשה בלתי חוקי. מילים אחרות, רשות שלטונית רשאית לעשות רק את אותו מעשה שהוסמכה לעשותו באופן מפורש בחוק (ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית-כרך א'**, 50-52 (1996); וגם: רענן הר-זהב, **המשפט המינהלי בישראל**, 27-28 (1996)).

ועוד, על פי פרשנותו המקובלת של העקרון, לא די בכך שהחוק אינו אוסר על הרשות לבצע מעשה מסוים, כדי להכשירו. אלא, על מנת שיהיה הוא מעשה שבסמכות, נדרשת לגביו הסמכה מפורשת ופוזיטיבית בחוק (ראו, יצחק זמיר, **לעיל** בעמ' 52).

93. כפיפותם של המשיבים לעקרון יסוד זה אינה יכולה להיות נתונה במחלוקת. לא לגבי משיב 2, שהוא שר ברשות המבצעת, ועוד יותר מכך, חתום עצמו על התיקון לחוק; ולא לגבי משיבים 1, 3 שהם רשות ציבורית, שכללי המשפט המנהלי חלים עליה.

³ בפרק הטיעון המשפטי, התייחסות כללית למשיבים מכוונת למשיבים 103 אלא אם כן מצוין אחרת.

השעיית מועד כניסת החוק לתוקף – פגיעה בעקרונות היסוד

94. צירופם של עקרון חוקיות המנהל ועקרון שלטון החוק מביאנו לכך, שמשקבע המחוקק הסדר מפורש לגבי מועד תחולת התיקון לחוק – אין למשיבים, או למי מהם, כל סמכות לקבוע הסדר שונה. וכן ציין בית המשפט הנכבד בעבר:

"משקיים דין אשר יוצר הסדר, נסוגה מפניו סמכות הממשלה ואין בידה ליצור הסדר אלטרנטיבי. אם היה חלל ריק משפטי, הרי שהוא היה קיים עד לחקיקת החוק שיצר את ההסדר. מכאן ואילך התמלא החלל בחוק, ולממשלה לא נותרה עוד סמכות שיורית באותו ענין עצמו." (ראו: בג"צ 2918/93 עיריית קריית גת נ' מדינת ישראל, פ"ד מז (5) 832, 844 (1993))

95. ויוסף, לא כל שכן, כאשר ההסדר האלטרנטיבי שקבעו המשיבים פירשו, למעשה, השעיית החוק עצמו. יוטעם שאין מדובר בעיכוב קצר-מועד, כגון עיכוב הנובע מטעמים לוגיסטיים או אפילו לא עיכוב הנובע ממחדל בהיערכות לביצוע החוק. לא זוטות דברים לפנינו, אלא החלטה ברורה, שנשקלה בידי המשיב, להשעות את מועד תחילת החוק ללא מועד וללא קץ.

אם חמורים היו הדברים לגבי חוק שקיים זה מכבר, כי אז הם חמורים שבעתים לגבי חוק לרון, המצוי בשלב הקריטי ביותר – מועד כניסתו לאוויר עולם המעשה. התנהלות המשיבים, אם כן, אינה רק מביאה לסיכול החוק הלכה למעשה, אלא גרוע אף יותר – למניעת כניסתו לתוקף, כאילו הושב הגלגל אחורה, וטרם עבר החוק קריאה שנייה ושלישית.

96. יוטעם, בהקשר זה, כי מועד כניסתו של חוק לרון לתוקף אינו סתמי או טכני כלל ועיקר. תהליך החקיקה של התיקון לחוק, סבוך היה, ורב-שיקולים ואינטרסים: פרקטיים, מהותיים וערכיים. לצד גורמי הממשלה והמשיבים ביניהם, היו מעורבים בגיבוש פרטי החוק גם קבוצות לחץ מן החברה האזרחית.

כך מפי יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בדיון בהצבעה השנייה והשלישית על החוק בכנסת:

"בהצעת החוק המונחת לפניכם מעוגנות מסקנות ועדת-לרון וההסכמות שהושגו בחודשים האחרונים בין נציגי הממשלה – משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי – ובין נציגי הנכים" (הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008, מס' מ/329; "דברי הכנסת", חוב' ל"ח, מושב שני, נספחות).

אשר על כן, חזקה על המחוקק כי משקבע במפורש הסדר בחוק, לרבות הסדר לגבי מועד כניסתו לתוקף, כי אזי מדובר בהסדר המשקף איזון שאותו יש לא רק לכבד – כי אם גם ליישם.

העתק פרוטוקול הישיבה בכנסת מצורף לעתירה ומסומן "ע/21".

בחירת הנסיבות לחריגה מסמכות

97. יודגש עוד, שהנסיבות הקונקרטיות שעמדו ברקע האירועים, בראשן קיומו של סכסוך עבודה קודם לחתימת סיכום הביניים והחלטתו של בית הדין לעבודה, אינן מאיינות את כפיפותם של המשיבים לחובה השלטונית לקיים את החוק. זאת כפי שיובהר להלן:

98. ראשית, החלטת בית הדין לעבודה (ראו נספח ע/7) ניתנה ביחס לעיצומים בהם נקטו עובדי המוסד, ואילו סיכום הביניים שם סוף לאותם עיצומים. כפי שמצוין במפורש בסעיף 3 לסיכום: "בתקופת המשא ומתן העובדים יפסיקו את העיצומים ויחזרו לעבודה רגילה כפי שביצעו ערב פתיחת העיצומים" (ראו נספח ע/1). בעקבות החתימה על ההסכם, הסתיימו העיצומים על כל המשתמע מכך - העובדים חזרו לעבודה מלאה ותוצאות הלווי של קיום השביתה הופסקו, קרי השעיית חוזה העבודה האישי ובכלל זאת אי תשלום שכר לעובדים.

יודגש, השביתה הוכרה כאמצעי הנתון בידי ארגון עובדים בכדי להגן על אינטרסים שונים אל מול המעסיק ולסייע בשכנוע המעסיק לשנות עמדותיו. אולם משעה שהגיעו הצדדים להסכמה על סיום העיצומים ועל חזרה לעבודה מלאה, אין הם יכולים לכרוך הסכמה זו באי יישומו של חוק.

99. בנוסף, יטענו העותרים כי אין המשיבים יכולים לצאת חובתם אף לא בהסתמך על החלטת בית הדין. הואיל וככל שניתן לפרש את החלטת בית הדין כמאשרת בעקיפין את אי-ביצוע חוק לרון (הנחה שהעותרים אינם מקבלים, נוכח הנמקת בית הדין, לפיה במסגרת עיצומים לא ייפגעו צדדים שלישיים, ראו עמ' 7 להחלטה), הרי שבמצב זה היתה מוטלת על המשיבים, כמי שאמונים על ביצוע החוק, חובה למצות את כל הצעדים הפרוצדוראליים והמשפטיים כדי להביא לפרשנות אחרת של ההחלטה של בית הדין או לביטולה. בדרך של בקשת עיון מחודש בפני אותו מותב או ערעור.

בנסיבות אלו רשות סבירה אינה יכולה לשבת בחיבוק ידיים, ככל מתדיין, ולהיאחז בהחלטה מוטעית לשיטתה, כדי להימנע מחובה שלטונית יסודית המוטלת עליה. במקרים אלו סמכות הרשות לערור על ההחלטה או על הפרשנות לה, הופכת לסמכות שבחובה המוטלת על הרשות. לעניין זה נקבע:

"כלל ידוע הוא כי על הרשות להפעיל את סמכותה באופן סביר, ובית-משפט זה קבע בעבר כי "סמכות הרשות הופכת לסמכות שבחובה, כאשר הנסיבות העובדתיות הן כאלה שערכי היסוד של השיטה החוקתית והמשפטית שלנו הופכים את אי-הפעלתה של הסמכות לבלתי סבירה באופן היורד לשורשו של עניין" (בג"צ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 421 (1993) וגם בג"צ 1067/08 עמותת נוער כהלכה נ' משרד החינוך (טרם פורסם) (6.8.09)).

בנסיבות שלפנינו, אי נקיטה בכל הצעדים המשפטיים הנדרשים, הביאנו למצב של פגיעה יסודית בזכויות אדם מוגנות, ובעקרונות יסוד בהתנהלות שלטונית ראויה – לפיה חוקים יש לקיים.

100. המשיבים הפליאו לעשות וקשרו ידיהם שעה שהסכימו בסעיף 2 לסיכום הביניים כי לא ינקטו בפעולות חד צדדיות כנגד הסכמה זו. זאת, כעולה מתנאי ההסכם, לתקופה של שלושה חודשים שניתן לתאריכם ללא מגבלה. משמע, גם אם יתברר למשיבים כי הפגיעה בציבור הזכאים הינה חמורה – כשם שטוענים העותרים כבר במועד זה – כי אז המשיבים 1-3 כבלו ידיהם באורח רצוני ומנעו מעצמם, במו ידיהם, אפשרות עתידית במהלך המשא ומתן לפעול ליישומם של החוק בניגוד לאמור בהסכם, וכן להפעיל את שיקול הדעת השלטוני המסור להם.

על כך ציין בית הדין לעבודה כי:

"אין רשות ציבורית יכולה להתחייב, שהיא לא תמלא את חובתה הציבורית ולא תשתמש בעתיד בסמכויותיה השלטוניות, ולכל התחייבות כזו אין תוקף... כמו גם העובדה ש"הכל מודים והכל יודעים שאין הרשות יכולה להצר או לוותר על סמכויותיה החוקיות, למשל, לגבות מסים או להעלותם, לשנות את שער החליפין, להפקיע נכסים או להתוות קווי מדיניות חדשים בכל העניינים הנתונים לסמכותה. בכל אלה אין לאזרח חזקה או זכות קנויה במצב הקיים." (ס"ק (ארצי) 13/08 ארגון המורים בבית הספר העל יסודיים בסמינרים ובמכללות נ' משרד האוצר)

הסכמת המדינה להימנע מלנקוט בפעולות חד-צדדיות (סעיף 2 לסיכום הביניים) שמשמעה היעדר פנייה לבית הדין לעבודה להורות לעובדים ליישם את חוק לרון, מהווה התחייבות חסרת תוקף.

101. בנסיבות אלו, נדמה שחרף האילוצים אשר עמדו ברקע הדברים, לא יכולים המשיבים 1-3 להפר את חובתם הראשונית לקיים את החוק, בטענה של כורח חיצוני. כורח זה אולי נכפה עליהם בתחילה, אולם משנתנו המשיבים את דעתם לדברים, ואף יותר מכך את הסכמתם, ונמנעו מלפעול כדי להביא לפרשנות ראויה של ההחלטה השיפוטית – לא יוכלו לצאת כדי חובתם בטענה שחלו עליהם אילוצים ולחצים.

102. עוד יוער לעניין זה, כי **סיכום הביניים שנחתם בין הצדדים אינו מתיישב אף עם החלטת בית הדין לעבודה**. בית הדין לעבודה קבע כי על העובדים לחדש את קבלת הקהל, אשר השבתתה פוגעת בצדדים שלישיים, אוכלוסיית מקבלי הקצבאות. ואילו כפי שעולה מסיכום הביניים כל טיפול בנוגע לחוק לרון מוקפא הוי אומר, גם קבלת הקהל בנושא זה. מהפניות הרבות שהגיעו

לידי העותרים ובכלל זאת מתיאור דבריהם של העותרים 4, 5 ו-7, סניפי הביטוח הלאומי מסרבים לתת כל שירות הנוגע לחוק לרון.

חקיקה - הדרך לדחיית יישום חוק

103. חוסר סמכותם של המשיבים להשעות את מועד כניסתו של החוק לתוקף בולט אף נוכח אפיקי הפעולה השמורים לרשות המבצעת במקרים מעין אלו. כך למשל, ואם הדבר היה מוצדק מבחינה ציבורית ושלטונית, יכולה היתה הממשלה להציע לדחות את מועד ביצוע החוק, על ידי הצעת חוק ממשלתית לתיקון החוק עצמו.

הדברים מדברים בעד עצמם. המשיבים עשו דין לעצמם. במקום לקיים דיון ציבורי ופומבי, קודם בממשלה ואחר כך בכנסת, קבעו המשיבים 'עובדות חקיקתיות בשטח' באמצעות הסדר חוזי, שאינו גלוי לציבור, שקיומו הוכחש ותוכנו הוסתר, ושלא קיבל אף לא את אישורה של הממשלה עצמה.

אשר על כן, ההחלטה של המשיבים לדחות את יישומו של חוק לרון, הינה החלטה שנתקבלה בחוסר סמכות וככזו היא עולה כדי החלטה בלתי חוקית.

פגיעה חוקתית בזכויות אדם מוגנות ללא הסמכה 3.

104. חוק לרון הינו חלק ממהלך חברתי ומשפטי רחב ומשמעותי, שישראל החלה בו לפני למעלה מעשור, המבטא את ההכרה בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. הכרה המבוססת לא על סעד ורחמים, כבעבר, אלא על הכרה בשוויון זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, כבני אדם, והכרה בזכותם לכבוד אנושי, שוויון בפועל, עצמאות ומיצוי עצמי מירבי. שיאה של ההכרה היה בחקיקת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח – 1998 (להלן – "חוק השוויון"), המכיר בסעיף 2 בזכות לשילוב ולהשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים.

105. כפי שנסקר בהרחבה בפרק העובדתי, מטרתו של חוק לרון, על אף מיקומו בחוק שעניינו העיקרי הוא כספי תגמול וקצבאות, היתה לקדם צעד נוסף את מהפכת השילוב והשוויון של אנשים עם מוגבלות. ולא סתם, החוק כיוון ליבטן הרכה של ההתייחסות השלטונית לאנשים עם מוגבלות. לא עוד רק גמלאות לנזקקים אלא מעתה הטבות לשווים.

ההסדר הישן מנע, הלכה למעשה, מאדם הזכאי לקצבה לממש בחייו הפרטיים את אותם ערכים אליהם מכוונת המהפכה החקיקתית: שוויון הזדמנויות, מיצוי עצמי והשתתפות פעילה. שכן, אם יצא את ביתו לעבוד כדי לממש את אלו, הביא במו ידיו לשלילת קצבת הנכות ולעיתים אף להפחתת דרגת אי הכושר. כך, יציאה לעבודה אשר ההכנסה ממנה עולה על 2,800 ש"ח בלבד, היתה גוררת אובדן הזכאות לקצבת נכות.

התוצאה, היתה 'משחק סכום אפס': מקבלי קצבת נכות היו צריכים לבחור בין יציאה לעבודה לבין רשת הביטחון המינימאלית אשר סיפקה קצבת הנכות. אין פלא שהסדר זה יצר תמריץ שלילי לעבוד.

106. הנתונים הסטטיסטיים תומכים בכך באורח חד משמעי: טרם חוק לרון, 89% ממקבלי קצבת הנכות אינם משתכרים כלל, ומרביתם המוחלט של 11% הנותרים משתכרים עד ל-1,800 ₪, כלומר עד המדרגה שמעליה הקצבה מופחתת באופן דרסטי.

107. חוק לרון נועד להסיר איפוא את אחד מן החסמים משמעותיים ביציאה של ציבור מקבלי קצבת הנכות לעולם התעסוקה: החסם המבני שיצר החוק. הגיונו הפנימי גם תואם את עקרון המפתח בחוק השוויון, כעולה מדברי ההסבר לאחרון: "מוצע לקבוע כי זכויות של אנשים עם מוגבלות נגזרות מעקרון השוויון ומצרכיהם המיוחדים כאחד" [רשומות, הצעות חוק 2525 כי באדר תשנ"ו, 11.3.96, עמ' 628].

108. על כוונותיו האידיאולוגיות של המחוקק ניתן ללמוד מדברי שר הרווחה בדיון בהצבעה על החוק בקריאה השנייה והשלישית (ראו נספח ע/21):

"אשר על כן אני רוצה לסיים ולהודות לחברי הכנסת. זה היום עשה ה' נגילה ונשמחה בו. ולא סתם, מכיוון שהוא פורץ דרך, מכיוון שהוא בשורה לאנשים החלשים בחברה, מכיוון שתמיד מכות החוס הזה ירוויח אדם יותר מקצבתו ונאפשר לו לחיות חיים מכובדים והגונים..."

וכך הוסיף חה"כ רן כהן, חבר הוועדה, במעמד זה:

"נדמה לי שמי שמהמר כאן רק על קצבאות עושה טעות מאוד גדולה על חשבון ציבור הנכים, ואסור שזה יהיה, כיוון שהזכות הגדולה היא לעבוד ולהתפרנס, ולהרוויח יותר – להשתכר יותר. זה נותן לא רק את ההכנסה, אלא גם את כל עניין הכבוד האנושי, הכבוד מהעבודה, ומהיכולת של אדם לשלוט בגורלו. זאת בעצם המהפכה הגדולה של החוק הזה..."

הזכות לתעסוקה – הזכות לעבוד

109. באמצעות הסרת החסם המבני שיצר ההסדר החוקי הקודם, מקדם חוק לרון את הזכות לתעסוקה או הזכות לעבוד. זכות זו יונקת הן מחוק יסוד: חופש העיסוק והן מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כפי שציין בית הדין הארצי לעבודה:

"הזכות לעבוד אף היא אחת מזכויות היסוד של האדם, וכל עוד אין במדינת ישראל חוק יסוד: זכויות חברתיות, יש לראות את זכויות הפרט ככלולות בכבוד האדם. החירות לעבוד היא הזכות להתקיים בכבוד אנושי."

הזכות מגלמת בחובה את הזכות לתעסוקה ולתנאי עבודה הוגנים. יחד עם זה, היא גם מגלמת בחובה את הזכות להיות חופשי מבטלה ולעסוק במקצוע בו אדם מיומן". (ראו את פסק דינה של השופטת ברק, תב"ע נד-3/289 (ים), פרט נ' עמיצור, (לא פורסם)).

110. יתרה מכך, הזכות לתעסוקה מאפשרת מיצוי עצמי, ומימוש מאווים אישיים. שניהם יחד יסודותיו של הכבוד האנושי. מילים אחרות, אדם שנגזר עליו שלא לעבוד אלא רק לקבל קצבה, עלול לאבד לא רק את היתרון הכלכלי הטמון ביציאה לעבודה, אלא את הסיכוי להגיע להגשמה אישית, פיתוח כישוריו והשגת שאיפותיו. הכרה באלו בידי בית המשפט העליון, כחלק מכבודו של אדם, בהקשר של הזכות לחיי משפחה - יפה באנאלוגיה גם לגבי הזכות לעבוד:

"בעידן שבו "כבוד האדם" הינה זכות יסוד חוקתית מוגנת יש ליתן תוקף לשאיפתו של אדם להגשים את הווייתו האישית..." (ע"א 7155/96 פלוני נ' היועמ"ש, פ"ד נא(1) 160, 176 (1997))

111. ביחס לאנשים עם מוגבלות, הוכרה הזכות באופן מפורש בסעיף 27 באמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות עליה חתמה ישראל בשנת 2007 (להלן: אמנת האו"ם), כלהלן:

"מדינות שכן צדדים מכירות בזכותם של אנשים עם מוגבלויות לעבוד, על בסיס שווה ביחס לאנשים אחרים; זכות זו כוללת את הזכות להתפרנס באמצעות עבודה שנבחרה או התקבלה מבחירה חופשית בשוק העבודה...(מתוך: אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, משרד המשפטים (נוסח לא רשמי)).

<http://www.justice.gov.il/MOJHeb/NetzivutNEW/ThumeiShiluvKehila/Um>

הזכות לשילוב

112. יציאה לעולם העבודה של אנשים עם מוגבלות, בפרט אלו אשר במשך שנים נוצר תמריץ לאי-יציאתם לשוק העבודה, בנוסף על ההדרה החברתית ממנה הם סובלים, פירושו הזדמנות ממשית לשילוב בחברה. הזדמנות לחיות חייהם בתוך החברה ולא לצידה. שילוב פירושו לחיות חייך ככל האדם – ואין יסודי מכך להבטחת שוויון בהזדמנויות. זכות זו, המוכרת באופן מפורש בחוק השוויון, אף הוכרה בהקשרים מסוימים בפסיקה. כך נקבע כי הזכות לשילוב של ילדים עם מוגבלויות במערכת החינוך, נובעת מעקרון השוויון, ומגשימה את הזכות לחינוך. (ראו: בג"צ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פ"ד נו(5) 834, 846 (2002)).

113. הזכות לשילוב אם כן, אינה רק זכות העומדת בפני עצמה, אלא גם שער כניסה חיוני להבטחת עקרון השוויון ועקרון כבוד האדם. ככזו, היא קיבלה מעמד של עקרון מנחה באמנת האו"ם, המונה בסעיף 3, "השתתפות מלאה וממשית ושילוב בחברה" כעקרון כללי של האמנה.

פגיעה בזכויות חוקתיות ללא הסמכה מפורשת בחוק

114. תנאי ראשוני לחוקיותו של כל הסדר שיש בו כדי לפגוע בזכויות אדם יסודיות הוא, כי הפגיעה מותרת מכוח הסמכה מפורשת בחוק (כאמור בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו). הלכה היא כי על ההסמכה להיות ברורה, מפורשת וחד-משמעית (ראו: בג"צ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הבטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998); בג"צ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים פ"ד נח(2) 746, 762 (2004)).

115. נסיבות המקרה בענייננו מלמדות בעצמן על עומקה של הפגיעה ועל העדר חוקיותה: משהכיר המחוקק בזכותם של אנשים עם מוגבלות לחופש תעסוקה ולשילוב באמצעות תיקון מהפכני לחוק, פשיטא היא שהשעיית החוק והקפאתו על ידי המשיבים עד למועד בלתי ידוע, פוגעת פגיעה מהותית בזכויות אלו. היא מונעת מימוש של זכויות אדם שהוכרו זה מכבר על ידי הכנסת, ובמבחן התוצאה מכשירה שוב את הפגיעה אשר הוכרה ותוקנה בידי המחוקק.

116. משכך, מדובר בפגיעה בזכויות חוקתיות, שנגרמה על ידי המשיבים ללא הסמכה מפורשת בחוק. ועוד יותר מכך, האופן שבו נוצרה הפגיעה: אי-מימוש והשעייתו ללא מועד – נעשה עצמו בהעדר הסמכה מפורשת בחוק.

4. פגמים מנהליים בשיקול הדעת

117. נוסף על כן, נפלו במעשיהם של המשיבים ובהחלטתם השלטונית לדחות ללא מועד את מימוש חוק לרון, פגמים מהותיים בשיקול הדעת, שאף בהם יש, בפני עצמם, כדי להביא לבטלות ההחלטה השלטונית, ותוצאותיה.

118. אין מחלוקת, כי כמו כל גוף מבצע אחר, המשיבים אינם פועלים בתוך חלל ריק. לצד קיום נאות של החוק שהוא חובה ראשונית להם, מושפעים המשיבים מממשק עם גופים ציבוריים אחרים, ממציאות ביטחונית וכלכלית משתנה, משינויים סוציו-אקונומיים של החברה הישראלית וכן מסכסוכי עבודה. בהקשר האחרון, מוטלת על המשיבים חובה להביא לניהול יעיל ככל הניתן של מנגנוני הרשות וכן ניתנת להם הסמכות להתקשר עם ועד העובדים לשם צמצום עיצומי העבודה. אולם ההתמודדות עם אלו, חייבת להיעשות ראשית, בכפוף לחובה לפעול מכוח חוק, וכן מן החובה המנהלית לקבל החלטות בסבירות, תוך העדר-שרירותיות ובמידתיות. העותרים יטענו כי בהתנהלות המשיבים נפלו פגמים מהותיים בנוגע לאופן קבלת ההחלטה ובמעשה השלטוני עצמו.

(א) חוסר סבירות

119. כלל הוא, כי רשות שלטונית סבירה חייבת לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים בבואה לפעול, ולהעניק לאלו את משקלם היחסי תוך יצירת איזון ראוי ביניהם. בעניין זה נקבע:

"בקביעת גבולותיו של "מתחם סבירות" יש להתחשב, בין השאר, בשאלה, אם הרשות הציבורית נתנה משקל ראוי לגורמים הרלוואנטיים השונים שבהם עליה להתחשב. החלטתה של רשות מנהלית תיפסל בשל חוסר סבירות, אם המשקל שניתן לגורמים השונים אינו ראוי בנסיבות העניין." (בג"צ 341/81 מושב בית עובד נ. המפקח על התעבורה פ"ד לו(3) 349 (1982))

120. בהשעייתם את התיקון לחוק למועד בלתי ידוע, התעלמו המשיבים כליל מן השיקולים החברתיים והמשפטיים העומדים באופן מוצהר בבסיסו. מעבר לחוסר סמכותם לעשות כן, כאמור, פעלו המשיבים בחוסר סבירות קיצוני.

התעלמות משיקולים חברתיים

121. כך התעלמו המשיבים מן השיקולים החברתיים העומדים בתועלת החוק, ולא נתנו דעתם לתוצאות אי-החלת החוק בהקשר זה. בעניין זה נפסק, כי ככל ששיקולים חברתיים רלוונטיים לעניין, מדובר בשיקולים שחובה על הרשות לשקול (ראו: בג"צ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' מנהל מקרקעי ישראל, נו(6) 25, 62-67 (2002)).

התעלמות מציפיותיו הלגיטימיות של הציבור, מהיערכותו לחוק ומזכותו לוודאות

122. ועוד, המשיבים לא העניקו משקל ראוי לפגיעה בשיקולים חשובים נוספים, כגון אמון ציבור מקבלי קצבת הנכות בחוק עצמו ובמערך השלטוני האחראי על ביצועו, וכן בעקרון הוודאות והצפיות של ציבור זה.

123. יודגש, כי התיקון לחוק לא התקבל ללא חששות מצד הזכאים הפוטנציאליים לו. אלו חששו כי החוק יתיר אותם קרחים מכאן ומכאן. זאת כאמור בדברי הוועדה במועד קבלת החוק:

"אדוני היושב-ראש, אני יודע שיש גם מתנגדים לחוק הזה, גם בקרב הנכים, ואני רוצה להסביר משהו לחברי הכנסת: יש מי שמאמין שהתגברות על הפער שהנכה מרגיש צריכה להיעשות באמצעות קצבאות – זה קצה אחד; ויש מי שמאמין שזה צריך להיעשות על-ידי שוויון זכויות. נדמה לי שמי שמהמר כאן רק על קצבאות עושה טעות מאוד גדולה על חשבון ציבור הנכים... אדוני היושב-ראש, חייבים לומר מלה גם לאלה שמקטרגים: אף נכה לא חייב לספוג פגיעה בהכנסתו, כי כל נכה יכול

לבחור להישאר במתכונת הקיימת אם הוא מוצא שבמתכונתו החדשה מצבו לא הוטב, ולכן אין פה שום בעיה." (דבריו של חה"כ רן כהן, ראו נספח ע/21).

124. והנה, במצב הדברים אותו יצרו המשיבים, נפגע האמון של ציבור שלם בחוק ובעקרון הצפיות (וראו נספח ע/16 המרחיב בדבר חוסר האמון). במצב הדברים החדש, בפרט נוכח הציפייה המובנת לקראת החלת החוק והעדר יידוע מצד המשיבים, לא ברור לציבור שלם: מה יעלה בגורלם אם יצאו לעבודה, כפי שעודדו אותם המשיבים עד זה מכבר, והאם יפסידו באחת את קצבתם?

125. לעניין אמון הציבור ברשות שלטונית כשיקול מרכזי שעל רשות שלטונית סבירה לשקול נקבע:

"...יוקרתו של המינהל הציבורי ואמון הציבור בו הם אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה... 'בלא אמון לא יכולות מערכות השלטון לתפקד'... בלא אמון הציבור ברשויות הציבור יעמדו הרשויות ככלי ריק. אמון הציבור הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן... יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושות הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור..." (ראו: בג"צ 6177, 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון פ"ד מז(2), 266, 262 (1993)).

126. הדברים צורמים במיוחד, שכן בחודשים שקדמו לחוק נקטו המשיבים צעדים אקטיביים לשם פרסום החוק, והבשורה בו. מעתה - הוכרז על ידי המשיבים לציבור - הוסרו המחסומים ודרככם לשוק העבודה פתוחה. ציבור מקבלי קצבת נכות עודד באופן אקטיבי לצאת לעבוד. כך, בחוברת הסברה שפורסמה בחודש מאי 2009, שלושה חודשים לפני כניסתו הצפויה של התיקון, שכותרתה "מקבלי קצבת נכות כללית - כדאי מאוד לצאת לעבודה" (ראו נספח ע/15), מכריז משיב 3:

"המסקנה: שווה לך לצאת לעבודה ובכך להגדיל את הכנסותיך... את התחלת לעבוד מ-1.5.09 ואילך ושולמה לך קצבת נכות שנה לפני כן-ימשיך המוסד לשלם לך את סכום הקצבה שקיבלתי לפני שהתחלת לעבוד עד 1.8.09. **לכן כבר עכשיו כדאי לך להתחיל לעבוד**" (הדגשות במקור).

כך גם הוכרז מפי שר הרווחה עצמו, בדוח פומבי שיצא מתחת ידיו:

"החוק אותו קידמתי ביתר שאת בשנתיים האחרונות מביא לרפורמה מקיפה בתשלומי קצבת הנכות המשולמת לאנשים עובדים... זוהי בשורה

היסטורית והיא דגל חברתי חשוב במדיניותי" [מתוך: דו"ח הרצוג, דין וחשבון וסיכום שנת תשס"ט 2008-2009 של השר יצחק (בוזי) הרצוג]

<http://www.kibbutz.org.il/politit-takam/pics/herzog0910.pdf>

בהתאם לכך ציבור אנשים שלם, ובתוכם העותרים, שינה מצבו או התכוון לשנות מצבו. והנה, בחטף ללא כל התראה, פעלו המשיבים בעצמם כדי לסכל את ציפיות הציבור, שהם בעצמם עודדו.

127. בנוסף, **שיקול הציפיות והוודאות הציבורית** בנוגע לחקיקה, הוכר בפסיקה כשיקול חשוב שעל הרשות לשקול (שם בנוגע לחקיקה רטרואקטיבית):

"היא (חקיקה רטרואקטיבית, ש.פ.) פוגעת באינטרסים לגיטימיים של האזרחים. היא פוגעת בתכלית החוק כמכוון התנהגות. היא פוגעת בכללי משחק הוגנים. היא מטילה עלויות כלכליות בכרסמה בציפיות ובהסתמכות על חקיקה קיימת" (בג"צ 1149/95 **ארקו תעשיות חשמל בע"מ נגד ראש עיריית ראשון לציון** פ"ד נד (5) 547, 574 (2000)).

וראו גם: עע"א 1613/91 **אריב נ' מדינת ישראל**, פ"ד מו(2) 765, 777 (1992).

על כן נקבע כי מן הראוי שהרשות להימנע מחקיקה רטרואקטיבית ככל האפשר. מן הראוי כי חקיקה כזו תיעשה במקרים חריגים.

128. הגיונם של הדברים נכון, אף ביתר שאת, לגבי החלטת רשות מבצעת שלא להחיל חוק, אשר קיימת ציפייה חוקית ולגיטימית מצד הציבור שיוחל.

(ב) שרירותיות

129. הלכה היא, כי על הרשות חל איסור מלהפעיל את שיקול דעתה באופן שרירותי. העותרים טענו כי החלטת המשיבים שלא לקיים את חוק לרון, נקבעה באופן שרירותי וסתמי, תוך הסתמכות על היבטים טכניים חסרי נפקות, במקום היבטים מהותיים וחוקתיים.

סעיף 3 לסיכום מציין ברישא כי:

"בתקופת המשא ומתן העובדים יפסיקו את העיצומים ויחזרו לעבודה רגילה כפי שביצעו ערב פתיחת העיצומים. מובהר כי האמור לא יחול על מטלות אשר לא בוצעו עד כה לרבות חוק לרון".

130. היינו, המבחן לפיו קבעו המשיבים מה יוקפא במסגרת העיצומים המוסכמים, הינו טכני לחלוטין – מטלה אשר בוצעה תמשיך להיות מבוצעת ומטלה אשר לא בוצעה – תוקפא. שעה, שמן הראוי היה כי המשיבים יתעדפו את תחומי אחריותם לפי מבחנים מהותיים, כגון ההשפעה של אי-ביצוע תחום פלוני על הציבור, השפעתו על עקרון הוודאות והציפיות הלגיטימיות של הציבור וכדומה.

131. שאלת המועד הראשוני בו בוצעה מטלה הינה שרירותית גם בכך שהיא אינה נותנת את הדעת להשלכות שיש לאי ביצוע מטלות חדשות על המשך ביצוען של מטלות ישנות. כך לענייננו, אי יישומו של חוק לרון משליך בהכרח על אופן חישוב קצבת הנכות, אולם השפעה זו אינה ברורה וייתכן כי היא כלל לא נלקחה בחשבון. בשל השרירותיות שבהחלטה, לא ניתנה הדעת לשאלה זו, והדבר ניכר בהנחיות הסותרות אשר ניתנות על ידי נציגי המוסד במוקדי המידע.

132. לבסוף, וככל הידוע לעותרים, ה"מטלה החדשה" היחידה אליה מכוון ההסכם היא יישומו של חוק לרון. כלומר חוק לרון, הוא היחידי אשר הוקרב, ובאופן מוחלט, מצד המשיבים על מזבח הפשרה שבינם לבין ועד העובדים. לאור יריעת המחלוקת הרחבה בין הצדדים אשר בחלקה הגדול אינה קשורה לנושא חוק לרון, החלטת ההנהלה לוותר על יישום חוק לרון כחלק מההסכם, נגועה אף היא בשרירותיות.

133. בהקשר זה מבקשים העותרים להדגיש שתי נקודות נוספות:

חוק לרון אינו מטלה חדשה - חוק לרון הגדיר תקופת היערכות שתחילתה ב 1.8.08 (סעיף 15 לחוק לרון) אשר במהלכה חוק לרון ייושם במתכונת זמנית וחלקית עבור אדם אשר השתכר לראשונה מעל 21% מהשכר הממוצע באותה תקופה. כמו כן, ההיערכות של המוסד כללה הדרכות לקהל המבוטחים והסברים במסגרת קבלת קהל - הכל לפני תחילת העיצומים. על כן הגדרת כל המטלות הנוגעות לחוק לרון כמטלות חדשות, אינה נכונה.

יישומו של חוק אינו 'מטלה' - חוק לרון הוא תיקון לחוק הביטוח הלאומי. לא ניתן להצביע על מטלה כזו או אחרת אשר נגזרת ממנו שכן הוא משפיע על ושזור ב-מטלות רבות ושונות שמתבצעות על ידי עובדי הביטוח הלאומי.

אף משני טעמים אלה, ניכר כי אי יישום החוק הינו שרירותי ואף אינו נוגע לנימוק הטכני גם כך, של אי יישום מטלות חדשות.

(ג) חוסר מידתיות

134. גם בחינה מהותית של ההסכם אליו הגיעו המשיבים, מביאה למסקנה כי עניין לנו עם מעשה מנהלי חלוקה בחוסר מידתיות. את חוסר המידתיות יבחנו העותרים באמצעות שניים ממבחני המשנה של המידתיות (ראו למשל: בג"צ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר** פ"ד נא(4) 367 (1997)).

היעדר התאמה רציונאלית

135. מבחן המשנה הראשון בוחן האם קיימת ההתאמה רציונאלית בין המטרה השלטונית לבין האמצעי השלטוני הנבחר.

לגבי המטרה השלטונית, נסמכים העותרים על דברי מנכ"ל הביטוח הלאומי בס' 7 לתשובתה:

"בחדש האחרון גברו העיצומים ופגעו בציבור הרחב. במטרה למזער, ככול הניתן את הנזק לציבור, עשתה הנהלת המוסד כול הדרוש לצורך הפסקת העיצומים ובתאריך 31.8.09 נחתם עם נציגות העובדים סיכום ביניים שבעקבותיו שבו העובדים לעבודה מלאה" (ראו נספח ע/11)

136. המטרה של המוסד אם כן היתה למזער ככל הניתן את הנזק שנגרם לציבור בעקבות העיצומים. יוער כי מטרה זו הינה בעצמה תולדה של חובת המוסד הן כרשות ציבורית והן כמעסיק, לנהל את סכסוך העבודה באופן שיפגע ככל הפחות בצדדים שלישיים (גיא דוידוב "עקרון המידתיות בדיני העבודה" עיוני משפט לא(1) 5(2008)). האמצעי אשר נבחר כדי להגשים מטרה זו הינו חתימה על סיכום ביניים אשר יביא לסיום העיצומים ולפתיחת משא ומתן אינטנסיבי, וזאת תוך אי יישומו של חוק לרון. האם קיים קשר רציונאלי בין התכלית של מיזעור הנזק לציבור הרחב לבין האמצעי קרי חתימה על סיכום הביניים? בעניין זה התשובה היא חד משמעית - לא רק שאין קשר בין האמצעי למטרה אלא שיש אף ניגוד ברור בין האמצעי לבין המטרה.

137. נזכיר את השתלשלות העניינים אשר קדמה לחתימה על סיכום הביניים. ביום 26.7.09 החלו עובדי המוסד לנקוט בעיצומים שונים. כפי שעולה מהחלטת בית הדין לעבודה, העיצומים כללו: אי קבלת קהל בסניפים; אי מתן מענה טלפוני; אי קבלת דואר נכנס; אי העברת דואר בין הסניפים; אי יציאה להדרכות; אי טיפול בתקלות מחשב מערכתיות; אי יצירת קשר עם גורמי חוץ; עצירת הוצאה לפועל; הפסקת גבייה ממעסיקים; וכן לענייננו, אי הטמעת מערכות המחשב ליישום חוק לרון. בית הדין לעבודה, בבחינתו את מידתיות העיצומים, קבע כי יש לערוך אבחנה בין פגיעה במעסיק קרי המוסד, לבין פגיעה בצדדים שלישיים קרי קהל הפונים למוסד. כפועל יוצא של אבחנה זו קבע בית הדין לעבודה כי היות וקהל הפונים למוסד כולל בחלקו הנכבד את האוכלוסיות החלשות של מדינת ישראל הרי שהעיצומים הפוגעים בקהל זה הינם בלתי מידתיים. בפועל, הורה בית הדין על החזרת קבלת הקהל בשל הפגיעה הבלתי מידתית בצד שלישי ואישר את יתר העיצומים. מהחלטת בית הדין לעבודה עולה אם כן, כי לאחר יישום החלטתו מרבית העיצומים של העובדים הינם עיצומים אשר פוגעים בעבודתו של המוסד ולא בצד שלישי. עם זאת, כעבור כחודש, החליטה הנהלת המוסד לחתום על הסכם אשר הביא לסיום אותם עיצומים אשר פגעו במעסיק, וזאת תוך הסכמה על אי יישומו של חוק לרון, קרי תוך המשך הפגיעה בציבור מקבלי קצבת הנכות. החתימה על ההסכם לא רק שלא הביאה לתכלית המוצהרת של מזעור הפגיעה בציבור הרחב אלא אף עיגנה לתקופת בלתי תחומה את הפגיעה בציבור מקבלי קצבת הנכות.

פגיעה בלתי מידתית במקבלי קצבת הנכות

138. מבחן המשנה השלישי - מבחן המידתיות הצרה - בוחן את היחס בין הפגיעה בפרט כתוצאה מהאמצעי הנבחר לבין התועלת שתצמח לציבור מהגשמת התכלית. נבקש לשוב ולהדגיש את הפגיעה שבאי יישום חוק לרון. חוק לרון נועד להסיר את התמריץ השלילי שמנע מאנשים עם מוגבלות להשתלב בשוק העבודה. הצורך בשינוי של החוק מוסכם על ידי המשיבים. החיוניות של השינוי, מוסכמת אף היא על ידי המשיבים. עם זאת, דווקא חוק לרון, אשר מגשים את הזכות לתעסוקה ולשילוב של מקבלי קצבת הנכות, הוקפא על ידי המוסד עד לסיום סכסוך העבודה. הפגיעה במקבלי קצבת הנכות פורטה לעיל ומומחשת על ידי המקרים של העותרים 4-7. הפגיעה כוללת הימנעות של אנשים מלצאת לעבוד וכן הימנעות של עובדים עם מוגבלות להגדיל את משכורתם. כן היא כוללת כפיית ההסדר הישן על אנשים אשר על פי התיקון צריכים להצהיר על רצונם לעבור להסדר החדש כדי ליהנות מהתנאים של החוק החדש. כן נפגעו אנשים אשר נשמעו להמלצת דף המידע של המוסד לביטוח לאומי ויצאו לעבוד עוד לפני ה-1.8.09 בשל תקופת ההסתגלות. אנשים אלו יצאו לעבוד ב-1.5.09 וכעת, עם העיכוב ביישום של חוק לרון הם נמצאים בסיכון אובדן זכאותם לקצבת נכות וקיצוץ משמעותי בקצבת הנכות על פי הדין הקודם. במקרים אחרים, כמו זה של העותר 7, התפטרו אנשים בשל אי יישום חוק לרון. יודגש, הפגיעה במקבלי קצבת הנכות אינה ניתנת לאומדן מלא שכן לא ניתן להעריך את מספר מקבלי קצבת הנכות אשר נמנעים כעת מלהתחיל לעבוד או להגדיל את משכורתם בשל אי יישום החוק.

139. אם כן, הרישא של סעיף 3 לסיכום הביניים ובו דחיית יישומו של חוק לרון למועד לא ידוע, מהווה פגיעה קשה בצד שלישי מכמה בחינות. ראשית, קהל היעד אשר נפגע הוא כ-200 אלף האזרחים הזכאים לקצבת נכות, אשר אינם צד לסכסוך העבודה ואשר סובלים מרמת אבטלה גבוהה של 89% ורמת הכנסה מינימאלית הנשענת על הגמלאות השונות. שנית, הפגיעה היא דווקא באנשים עם מוגבלות אשר הצליחו למצוא מקום עבודה ואו אשר מעוניינים לצאת לעבוד. אנשים אלה חוששים כעת לממש את זכותם לתעסוקה בשל חוסר הבהירות בעקבות העיצומים. לאור החשיבות הרבה שיוחסה לחוק לרון על ידי כל הנוגעים בדבר ובכלל זאת המשיבים 1-2, ראוי היה כי ייעשה כל שניתן בכדי להימנע מפגיעה בחוק זה. שלישית, לאור פעילותו הנמרצת של המוסד אשר כללה כנסי הסברה, הפצת דפי מידע, פתיחת מוקד טלפוני ייחודי, ואשר נועדה להגיע לכמה שיותר אנשים עם מוגבלות ולהסביר להם את הכדאיות שביציאה לעבודה החל מה-1.8.09 ואף לפני מועד זה, הרי שחתימתו על ההסכם והסכמתו שלא ליישם את החוק מהווים פגיעה קשה בעקרון ההסתמכות של האזרח וכן פגיעה באמון מקבלי קצבת הנכות ברצון הטוב של המוסד. יוער כי היות והצלחת הרפורמה של חוק לרון קשורה קשר בל יינתק בבניית האמון של מקבלי קצבת הנכות במוסד, הרי שהפגיעה של אי יישום החוק באמון הציבור, תקרין נזקים נוספים גם לאחר תחילת יישום החוק.

על כן, החלטת המשיבים אשר באה לידי ביטוי בסעיף 3 להסכם, אינה עומדת במבחני המידתיות.

ד) הפרת חובת הפרסום והיידוע

140. הלכה מושרשת היא, כי חובתם של המשיבים לפרסם את הנהלים על פיהם מפעילים הם את סמכויותיהם. בפרט, מקום בו יש באלו כדי להשפיע על זכויות והאינטרסים של הפרט. בעניין זה נקבע, כי הסתרת הנחיות מן האזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשוניים במשטר דמוקרטי- היא מאפשרת שרירות בעשייה ואין בה לא סבירות ולא הגיון (ראו: בג"צ 5537/91 **אפרתי נ' אוטפלד** פ"ד מו(3) 501, 513-514 (1992); וגם: בג"צ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים** פ"ד נג(2) 774, 728 (1998)).

141. חובה זו אף מעוגנת בסעיף 6(א) **לחוק חופש המידע, התשנ"ח – 1998** הקובע: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

142. בהקשר של הנחיות המוסד לביטוח לאומי כלפי ציבור המבוטחים שבה ומאשררת פסיקה ענפה את החובה להעמיד לרשות המבוטחים מידע על אודות נהלי המוסד. כך נקבע שעל המוסד להנחות את המבוטחים, להאיר את עיניהם ואף להתוות בפניהם את האפשרויות השונות למיציא זכויותיהם, כדי להגשים את הזכויות הסוציאליות של המבוטחים. כך:

"יחד עם זאת, סבורים אנו כי מן הראוי הוא, שהגורמים האחראים במוסד לביטוח לאומי יתנו את דעתם לנסיבות אלה וינחו את עובדיהם, כך שמבוטח המבקש להגיש תביעה בכל עניין, יהיו תנאי הזכאות מפורטים וידועים באופן הבהיר, הגלוי והמפורש ביותר." (עב"ל (ארצי) 343/05 **דוידוביץ נ' המוסד לביטוח לאומי** [פורסם בנבו] (2006)).

ראו גם לאחרונה:

"עם זאת, ונוכח מעמדו של המוסד לביטוח לאומי, המופקד על יישום מדיניות חברתית וביצועה, במסגרת הוראות החוק, אל נכון הוא כי המוסד יעשה כל הניתן כדי לידע את ציבור המבוטחים באשר לזכויותיהם." [ראו גם: עב"ל 677/08 **ברש נ' המוסד לביטוח לאומי** (טרם פורסם), [פורסם בנבו] (14.6.09)).

143. על כן, תמיד וביתר שאת מקום שבו המשיבים פועלים בניגוד לציפיות הסבירות הנובעות ממהלך חקיקה עליו הם עצמם הצהירו, חלה עליהם חובה מוגברת לידע את הציבור אודות זכויותיהם, כפי שאלו נובעות מהחלטתם, הגם שהיא פסולה. אי-פרסום העניין, והשארת

ציבור מבוטחים שלם באפליה, כמתואר בפרק העובדתי בעתירה, וקביעת ההסדרים בחדרי-חדרי משא ומתן מוסיפה חטא על פשע. גם בהיבט זה, איפוא, מדובר בהתנהלות שלטונית פסולה.

5. ביטול החלטת המשיבים והסעיף הרלוונטי בהסכם

144. מסיכום הדברים עולה כי ההחלטה על הקפאת חוק לרון והשעייתו למועד בלתי ידוע והתניה על מועד ביצועו במסגרת הסכם הביניים, הוא מעשה שלטוני בלתי חוקי, הואיל ונעשה בהעדר סמכות בחוק והואיל והוא פוגע בזכויות יסוד מוגנות ללא הסמכה בחוק; וכן מעשה שנפלו בשורשיו פגמים מהותיים: הוא מעשה בלתי סביר, שרירותי ובלתי מידתי.

145. התוצאה המינהלית המתבקשת בעתירה זו היא בטלות ההחלטה המינהלית ובכלל זאת בטלות הרישא של סעיף 3 המורה על אי יישומו של חוק לרון. על פי דוקטרינת הבטלות היחסית אשר קנתה לה אחיזה בפסיקה, בית המשפט יבחן, בטרם יחליט על הסעד המתאים, את הנסיבות הקונקרטיות של ההחלטה המינהלית אשר נפל בה פגם. (בג"צ 816/98, 1213 רווח נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(1) 868, 878 (1998)). בין היתר, כוללת בחינתו של בית המשפט את חומרת הפגם, את הקשר בין הפגם לבין ההחלטה, את העוול שנגרם לעותרים ואת האפשרות לתקן את המעוות בדיעבד (דפנה ברק-ארז "הבטלות היחסית במשפט המינהלי: על מחירן של זכויות" ספר יצחק זמיר, על משפט ממשל וחברה (יואב דותן ואריאל בנדור) (2005)).

146. עוד נקבע לגבי בחירת הסעד במסגרת חלכת הבטלות היחסית כי יש להתחשב בין היתר, בשיקולים אלו:

"(אך) כל אימת שהדבר אפשרי, ובעיקר כאשר ההחלטה הפסולה הסבה נזק, יחתור בית המשפט לתוצאה מאוזנת, שאין עמה משום פגיעה בלתי-נסבלת באינטרסים חשובים של הרשות הנוגעת בדבר והציבור ועם זאת יש בה כדי לעשות צדק עם הנפגעים הישירים מן ההחלטה הבטלה. אף לשאלה אם המדובר בפגיעה מן העבר הרחוק, שהנפגע מעולם לא הלך עליה, או לפגיעה שאירעה לאחרונה ושלתיקונה תהיה השפעה מיטיבה מיידית על מצבו של הנפגע, עשויה להיות משמעות בגיבוש ההכרעה הראויה למקרה הנתון" (ראו: בג"צ 10455/02 אמיר נ' לשכת עורכי דין פ"ד נז(2) 729 (2003)).

147. בענייננו, כסיכום של טענות העותרים לעיל, ייטען כי:

- א. המעשה המינהלי הביא לפגיעה בלתי נסבלת בזכויות ציבור מקבלי קצבת נכות, הן בזכות לתעסוקה והן בזכות לשילוב. פגיעה זו אינה בעלמא. היא הורגשה על בשרם של העותרים הפרטניים ומקבלי קצבת נכות רבים אחרים. כפי שפורט בהרחבה, בשל אי יישום חוק לרון מקבלי קצבת נכות נמנעים מלצאת לעבודה, נמנעים מלהגדיל את משכורתם, אינם מקבלים כל שירות בנוגע לחוק לרון במסגרת קבלת הקהל בסניפי המוסד ולעיתים נאלצים אף להתפטר מעבודתם.
- ב. המעשה המינהלי הביא לפגיעה קשה בציפיות הלגיטימיות של הציבור, ציפיות אשר נוצרו עקב פניות יוזמות של המוסד למבוטחים (ראו נספחים ע/10א-ב), דף מידע של המוסד אשר קרא לצאת ולעבוד החל מה-1.5.09 (ראו נספח ע/15), מידע שניתן בקבלות קהל במהלך השנה האחרונה כפי שעולה מהמקרה של העותרים 5 ו-7 ולבסוף עצם הידיעה כי החוק עומד להיכנס לתוקף. מקבלי קצבת נכות רבים הסתמכו על התיקון, שינו את מצבם בהתאם להמלצות המשיבים וקעת נותרו ללא כל מענה ואף עם החשש לאובדן זכויות מול הביטוח הלאומי.
- ג. עניין לנו בפגיעה שהתרחשה זה מקרוב, אשר פוגעת במקבלי קצבת הנכות באופן מתמשך ואשר וניתן עדיין לתקנה באמצעות מתן הסעד המבוקש.
- ד. תיקון הפגיעה בהווה יאפשר, עם מעט נזקים, להשיב את המצב למצבו הראוי.

148. על כן סבורים העותרים כי משום הנסיבות החמורות של אופן התנהלות המשיבים, חומרת העניין ומהותו, ותוצאותיו הקונקרטיות בפועל ובעתיד הקרוב על העותרים ועל ציבור כלל הזכאים על פי התיקון לחוק, הרי שאין מנוס מהכרזה על בטלות הרישא של סעיף 3 לסיכום הביניים ועל מתן הוראה לביצוע מידי של חוק לרון על ידי המשיבים 1-3.

ה. סיכום

149. כנסת ישראל קבעה כי חוק לרון ייכנס לתוקף ביום 1.8.09. המשיבים 1-3 קבעו דה-פקטו כי חוק לרון לא ייושם כל עוד הצדדים לסכסוך העבודה לא יגיעו להסכמה. על כן נדרשת התערבותו של בית המשפט הנכבד.

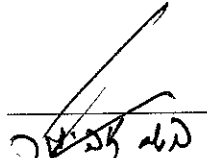
מן הראוי לשוב ולהדגיש: עתירה זו מחייבת את המשיבים לראשונה, לתת דין וחשבון להחלטתם להגיע להסכם זה, על חשבון קהל מקבלי קצבת הנכות אשר עד כה קולם לא נשמע, ופניותיהם נדחו תוך הסתמכות פורמאלית על סכסוך העבודה ותוך התעלמות מהפגיעה הקשה בציבור זה.

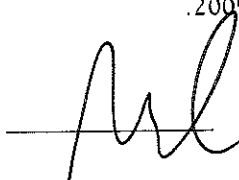
הסעד לו עותרים העותרים, אפוא הוא קביעת חובת המשיבים 1-3 ליישם לאלתר את חוק לרון וזאת תוך פסילת הרישא של סעיף 3 לסיכום הביניים שנחתם בין המשיבים.

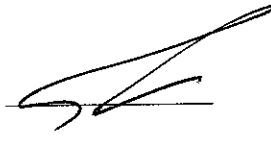
אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד לתת צו על תנאי כמבוקש בעתירה זו, ולאחר תשובת המשיבים – לעשות את הצו על תנאי למוחלט.

בית המשפט מתבקש לפסוק לעותרים שכר טירחת עו"ד והוצאות.

היום, י"ב תשרי התש"ע, 30 לספטמבר 2009.


אביעזר גרואר, עו"ד


שרון פרימור, עו"ד


יوتם טולוב, עו"ד