

1. אופיר-תום ברכה
 2. ציפורה ברון
 3. אלכס פרידמן
 4. "נכה לא חצי בן אדם"
 5. ארגון הגג של ארגוני הנכים ונכים בלתי מאוגדים
 6. עמוס רון
- על-ידי ב"כ עוה"ד יהודה רסלר ואח'
משדרות דוד המלך 28 תל אביב
טלפון: 03-6954284; פקס: 03-6919437

העותרים

נ ג ד

1. שר האוצר
 2. שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים
 3. המוסד לביטוח לאומי
- על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466590; פקס: 02-6467011
4. כנסת ישראל

המשיבים

תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבים 1-3

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, המשיבים 1-3 (להלן: **המשיבים**) מתכבדים להגיש את תגובתם המקדמית לעתירה.
 2. עניינה של העתירה, בתמצית, בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על בטלות סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: **חוק הביטוח הלאומי**), וכי בד בבד יורה על השוואת קצבת הנכות לשכר המינימום במשק ועל אימוץ המלצות פרופ' זליכה לרפורמה בקצבאות הנכות בישראל.
 3. סוגיית קצבאות הנכות ומכלול שירותי הרווחה הניתנים לציבור האנשים עם מוגבלות בישראל היא סוגיה בעלת חשיבות ציבורית מהמעלה הראשונה, אשר מצויה בליבת קביעת מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. סוגיה חשובה זו מצויה בעת הזו על שולחנם של גורמי הממשלה הנוגעים לעניין, אשר בוחנים בחיוב מספר כיווני פעולה אפשריים על מנת לשפר את מצב האנשים עם מוגבלות בישראל, תוך התייחסות למגוון האוכלוסיות השונות וכן לצרכים המגוונים של קבוצה זו, כפי שיפורט בהרחבה להלן.
- עם זאת, ולכך נגיע בהרחבה בהמשך, חשיבותה הציבורית של הסוגיה לבדה אינה מבססת עילה למתן הסעד העיקרי המבוקש על ידי העותרים - פסילת חקיקה ראשית של כנסת ישראל, ואף חיוב הכנסת בתיקון חקיקה ספציפי. בשים לב לכך, המשיבים יטענו כי העתירה שלפנינו אינה מגלה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד, וזאת מהטעמים שיוצגו בתמצית להלן.

4. **ראשית, המשיבים יטענו כי בעת הזו מדובר בעתירה מוקדמת, אשר אינה מגלה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד, וזאת מאחר שסוגיית העלאת קצבאות הנכות עודה מצויה על המדוכה, וכי מכל מקום העלאת קצבת הנכות תצריך תיקון חקיקה.**
- לעניין זה, במהלך החודשים האחרונים המשיבים ערכו בדיקה יסודית ומקצועית בנוגע לגובה קצבאות הנכות בישראל, תוך בחינת האפשרות להגדיל את גובה הקצבאות המשולמות ולהעביר תקציבים נוספים לציבור האנשים עם מוגבלות. המשיבים רואים חשיבות רבה בבירור הסוגיה דנן לעומקה, ברגישות הנדרשת נוכח ייחודיותו של ציבור האנשים עם מוגבלות - בשר מבשרה של מדינת ישראל - ובשים לב לאילוצים הקיימים.
- בהתאם לכך, המשיבים בוחנים בחיוב מספר כיווני פעולה אפשריים, אשר ישפרו את רמת חייהם של ציבור האנשים עם מוגבלות בישראל, וזאת בכפוף למציאת מקור תקציבי מתאים כחלק מדיוני חלוקת תקציב ההתאמות וסדרי העדיפויות לשנת 2018, על פי חוק תקציב המדינה לשנים 2017-2018. נוסף כי ראש הממשלה, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אף הביעו דעתם כי יש מקום להגדלת התקציבים שיוקצו לציבור האנשים עם מוגבלות בישראל.**
- אולם מעבר לכך שבעת הזו ברי כי אין מקום להתערבות שיפוטית בעניין, נבחר כבר עתה **כי עמדת המשיבים היא שהדרך המתאימה לבירור סוגיה חשובה וכבדת משקל זו היא באמצעות קיום דיון ציבורי בכנסת ישראל, ולא במסגרת התערבות שיפוטית.**
5. **בהתאם לכך, המשיבים יפנו להלכה הפסוקה לפיה בית המשפט הנכבד אינו מוציא צו המורה למדינה ליזום תיקון חקיקה. הדברים יפים במיוחד לענייננו, עת עסקינן בקביעת מדיניות חברתית אשר מסורה למחוקק, ואשר הגשתה נתונה לממשלה.**
6. **מעבר לכך, ולמעלה מן הצורך בנסיבות העניין, המשיבים יטענו כי העתירה במתכונתה הנוכחית אינה מציגה תשתית עובדתית מבוססת דיה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין, קל וחומר נוכח הבקשה להתערבות שיפוטית בדבר חקיקה ראשי. נוסף לכך, המשיבים יציגו בתמצית מספר נתונים הרלוונטיים, לשם הצגת תמונה מלאה יותר של פני הדברים.**
7. **ולבסוף, ואף זאת למעלה מן הצורך, המשיבים יבהירו כי העתירה אף אינה מגלה כל עילה למתן סעד שיחייב את אימוץ המלצותיו של פרופ' זליכה, וזאת אף נוכח פגמים שנפלו בהסדרת העסקתו של פרופ' זליכה כיועץ חינוך בנושא קצבאות הנכות, ובשים לב לכך שהדו"ח שחיבר מעולם לא אומץ על ידי גורמי הממשלה השונים.**
8. **נוכח כל זאת, המשיבים יטענו כי בנסיבות העניין דין העתירה להימחק. כפי שיפורט להלן.**

עמדת המשיבים

9. המשיבים יטענו כי דין העתירה להימחק - תוך שמירת טענות הצדדים - וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.
10. ראשית, המשיבים יטענו כי נכון לעת הזו העתירה דנו היא עתירה מוקדמת, וכי בנסיבות העניין אין כל מקום או צורך שבית המשפט הנכבד יתערב בסוגיה דן עתה.
- כאמור בפתח הדברים, המשיבים בוחנים לעומקם של דברים את מצב האנשים עם מוגבלות בישראל, ושוקלים בחיוב העברת תקציבים נוספים לטובת ציבור האנשים עם מוגבלות בארץ. ואולם, נכון לעת הזו טרם הושלמו ההליכים הנדרשים, הגם שנעשתה עבודה רבה שאליה נתייחס להלן.
11. לצורך בחינת סוגיית עדכון קצבאות הנכות, בחודש מאי 2017 הוקם צוות בראשותו של יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה - פרופ' אבי שמחון - ובהשתתפות נציגים ממשרד האוצר; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד הבריאות; והביטוח הלאומי (להלן: הצוות או הצוות הבינמשרדי).
- במסגרת תהליך העבודה ערכו חברי הצוות מספר רב של פגישות והתייעצויות עם מגוון גורמים, כמו גם סיור בהוסטלים ובפנימיות לאנשים עם מוגבלות. הצוות אף שוחח עם נציגי ארגון ה-OECD בנוגע למצב ולמדיניות הנהוגה בתחום הנכות בקרב המדינות המפותחות. כמו כן, הצוות נפגש עם נציגי ארגוני אנשים עם מוגבלות שביקשו להופיע בפני הצוות, ושמע את טיעוניהם.
12. בהמשך לכך, במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2017 צפויים להתקיים דיונים במשרד האוצר ובממשלה בנושא סדרי העדיפויות התקציביים ובחלוקת תקציב ההתאמות לשנת 2018, על פי חוק תקציב המדינה לשנים 2017-2018. במסגרת דיונים אלה תידון גם סוגיית עדכון קצבאות הנכות, אשר מצויה בסדר העדיפויות של המשיבים, לצד סוגיות נוספות הנמצאות על שולחנה של הממשלה.
- על כן, טרם השלמת הדיונים בחלוקת תקציב ההתאמות כאמור, ממילא לא ניתן לקבל החלטה סופית בסוגיה - שכן, מטבע הדברים כל הכרעה תהיה כפופה לתקציב שניתן יהיה להקצות, וזאת בשים לב לאילוצים וליעדים אחרים שבסדר העדיפויות של הממשלה.
13. בהתאם להכרעה שתקבל בנוגע לאופן השימוש בתקציב ההתאמות לשנת 2018, המשיבים יקבלו הכרעה סופית בנוגע לאופן חלוקת התקציבים שיוקצו לנושא. הכרעה זו תהיה גם בשים לב לעבודת הצוות הבינמשרדי ולמידע שאסף במהלך עבודתו, ובהתאם לשיקול הדעת הרחב המסור למשיבים בעניינים הנוגעים לקביעת מדיניות חברתית כלכלית.

14. נשוב ונציין - נוכח חשיבות הדברים - כי המשיבים בוחנים בחיוב העברת תקציבים נוספים לטובת ציבור האנשים עם מוגבלות בישראל; וכי ראש הממשלה, שר האוצר, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הביעו דעתם כי יש מקום להגדלת התקציבים שיקבלו אנשים עם מוגבלות בישראל.

עוד נציין כי עדכון קצבת הנכות ממילא יצריך תיקון חקיקה, על כל ההליכים הכרוכים בכך, ולסוגיה זו נשוב ונידרש בהמשך. אף בכך יש כדי ללמד כי טענות העותרים הן בכל מקרה מוקדמות לעת הזו - ואף אינן מגלות עילה שיפוטית, כפי שיפורט בהמשך - והמקום המתאים להעלאתן הוא בזירה הפוליטית.

בהקשר לכך, ראו והשוו למשל לדבריה של כב' הנשיאה בניש בבג"ץ 4302/09 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 9.6.09) - ונעיר כי ההליך בענייננו אף מצוי בשלב מקדמי יותר, טרם החלטת ממשלה על תיקון חקיקה - אשר קבעה כדלקמן:

4. ראשית, מדובר בעתירה מוקדמת, ודי בטעם זה כדי להביא לדחיית העתירה על הסף. הצעת החוק נשוא העתירה טרם נדונה בפני הכנסת. אין לדעת האם הצעת החוק ההסדרים במתכונתה הנוכחית, המוצעת על ידי הממשלה, תאושר בסופו של יום על ידי הכנסת. בשלב זה נראה כי ככל שברצונה של העותרת כגוף ציבורי המייצג את ציבור עורכי הדין בישראל להעלות את טענותיה ביחס לתיקוני החקיקה המוצעים, עליה לעשות כן בדרכים העומדות בפניה במישור הפוליטי-ציבורי. היה והליך החקיקה יושלם ולעותרת עדיין תהיינה טענות חוקתיות כלשהן כלפי הוראות חוק ההסדרים הרלוונטיות לענייננו, דלתות בית משפט זה יהיו פתוחות בפניה להעלאת אותן טענות." [כל ההדגשות במסמך הוספו]

15. משאלה הם פני הדברים, ומשהסוגיה דן עודנה מצויה על שולחנם של המשיבים - ובסדר העדיפויות כאמור - ברי כי טענות העותרים הן מוקדמות לעת הזו, ואין כל מקום או צורך שבית המשפט הנכבד יידרש אליהן עתה.

בהקשר לכך, ראו והשוו למשל לדבריו של כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 6845/13 אופיר נ' שר האוצר (ניתן ביום 11.3.14), אשר קבע כדלקמן:

"לאחר עיון בעתירה ובתגובות המשיבים 1-4, באנו למסקנה שדינה להידחות על הסף בהיותה מוקדמת. אכן, אופן יישומו של חוק מס ערך מוסף על תאגידים רב לאומיים - ככל שמדובר בעסקאות או בפעילות המבוצעות דרך רשת האינטרנט - עלול לעורר שאלות מורכבות שעשויה להיות להן השלכה רחבה. מתשובת המדינה למדנו כי הגורמים האמונים על אכיפת החוק עמלים על גיבוש חוזר מקצועי בנושא זה שיפורסם בתקופה הקרובה. חוזר זה נועד להסדיר את העניין ועשוי ליתן מענה לטענות המועלות בעתירה (כולן או חלקן). במצב דברים זה, יש להותיר למשיבים 1-2 פרק זמן סביר לגיבוש עמדתם בסוגיה רבת פנים זו, ועל כן אין מקום להידרש

לטענות המועלות בעתירה בעת הזו (השוו: בג"ץ 11384/05 עמותת אומ"ץ – אזרחים למען מינהל תקין, צדק חברתי ומשפטי נ' ועדת הכנסת [פורסם בנבו] (22.1.2006); בג"ץ 777/04 ועד ההורים של בית הספר היסודי "השרון" בכפר סבא נ' רשות החינוך המקומית, ראש העירייה [פורסם בנבו] (15.3.2004)).

העתירה נדחית אפוא על הסף. לא ראינו לעשות צו להוצאות."

16. נוסף על כך, המשיבים יטענו כי העתירה במתכונתה הנוכחית ממילא לא תהיה אקטואלית לאחר שיושלמו ההליכים בסוגיה דנן - תהא התוצאה הסופית אשר תהא - ואף בכך יש ללמד כי בעת הזו דין העתירה להימחק.

בהקשר לכך, ראו את שנקבע בפסק הדין בבג"ץ 5626/97 יורם לרנר פקין מסעדות 1986 בע"מ נ' מנכ"ל שירות התעסוקה (ניתן ביום 9.12.97) - אשר הורה על דחיית העתירה על-הסף נוכח החלטה מינהלית חדשה שעתידה הייתה להתקבל - כדלקמן:

"אולם המשיבים סבורים כי בשלב זה אין הצדקה לדון כלל בעתירה, כיוון שהיא עתירה מוקדמת, ומכאן כי אין גם יסוד לתת צו ביניים, כמבוקש בעתירה. לטענתם, מן הראוי להמתין עד לסיום עבודתה של הוועדה החדשה, שהוקמה בעקבות תלונות של העותרים. לאחר סיום עבודתה של הוועדה, יוכלו העותרים, אם יראו לנכון, לתקוף בבית המשפט את הקריטריונים שייקבעו. סיום עבודתה של הוועדה קרוב. כשהוגשה התגובה לעתירה, אמרו המשיבים כי הוועדה אמורה לסיים את עבודתה תוך מספר שבועות. כעת, בעת הדיון בפנינו, ציינה באת-כוח המשיבים כי הוועדה מתכנסת לישיבה נוספת בעוד ימים ספורים, והציפייה היא שזאת תהיה גם הישיבה האחרונה של הוועדה.

במצב זה, אכן, אין טעם להמשיך בדיון על העתירה כפי שהיא, אפילו מבחינת האינטרס של העותרים. שהרי אם נוציא צו על תנאי, כבקשת העותרים, יידחה הדיון בפני בית המשפט עד לאחר שהוועדה תסיים עבודתה ותגיש את המלצותיה. אותו זמן, ניתן להניח, כבר לא יהיה טעם לדון בעתירה כפי שהיא. אם המלצות הוועדה יניחו את דעת העותרים, יש להניח שהם יבטלו את העתירה. אם לא, ממילא יצטרכו לנסח עתירה חדשה, שתתייחס גם להמלצות הוועדה.

לפיכך, ובהתאם למדיניות המקובלת על בית משפט זה, מן הראוי, אכן, לדחות את העתירה בהיותה, בשלב זה, עתירה מוקדמת.

...
נוסף לכך, מדובר בתקופה קצרה ביותר (של ימים או, לכל היותר, שבועות אחדים) עד שיגובשו הקריטריונים בעקבות ההמלצות של הוועדה החדשה. העותרים שהמתינו חודשים אחדים מאז נכנסו הקריטריונים הקיימים לתוקף, עד שפנו בעתירה לבית המשפט, יכולים וצריכים להמתין עוד תקופה קצרה זאת ואז, לאור הקריטריונים שיגובשו, לכלכל את צעדיהם."

דברים אלה יפים מדרך של קל וחומר לענייננו, מאחר שבמקרה דנן שינוי המצב הקיים יצריך גם נקיטת הליכים לתיקון חקיקה כאמור, מעבר לקבלת החלטה מינהלית חדשה.

17. אולם מעבר לכך שטענות העותרים הן מוקדמות לעת הזו, נשוב ונבהיר כי לעמדת המשיבים מקומן של טענות אלה להתברר במסגרת דיון ציבורי בכנסת; ולא במסגרת התערבות שיפוטית בהליכי חקיקה ראשית. לעניין זה נידרש להלן.

18. **שנית** - בנוגע לבקשת העותרת כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לתקן את הוראות חוק הביטוח הלאומי ולהכפיל את קצבת הנכות, כך שתשתווה לשכר המינימום במשק - נזכיר כי על פי ההלכה הפסוקה, **בית המשפט הנכבד לא יוציא צו המורה למדינה ליזום תיקון חוק**, שכן הדבר סותר את תורת הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית.

לעניין זה ראו את דבריו של כב' המשנה לנשיא חשין בג"ץ 5677/04 עמותת "אלערפאן" נ' שר האוצר, תק-על 2005(1) 3734 (2005), כדלקמן:

"יתר על-כן: העתירה הנוכחית מבקשת אותנו כי נורה את שר האוצר ואת שרת החינוך כי יעשו לתיקון הוראת סעיף 33 לחוק-יסודות התקציב, ואנו לא ידענו מניין היא סמכותנו כן להורות את הממשלה ושרים בה. אכן, היוזמה לתיקון חוק מצויה בסמכותן של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת וזו תורת הפרדת הרשויות וביזור הסמכויות. אם מבקשת היא העותרת כי ייעשה לתיקון חוק יסודות התקציב - או כל חוק אחר - לתיקון ההפלייה, חייבת היא למצוא סעד ומזור ברשות המחוקקת או ברשות המבצעת. לא בבית משפט."

ראו את דבריו של כב' השופט סולברג בבג"ץ 7717/13 קוליאן נ' שר האוצר (ניתן ביום 2.10.14):

8. ... זאת לזכור ולהזכיר, את הצורך בכיבוד חוקי הכנסת. לימינה של החקיקה עומדת חזקת החוקתיות. בחקיקתה מבטאת הכנסת את רצון נבחר העם (ראו בהרחבה את דברי הנשיאה (כתוארה אז) ד' ביניש בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג (2) 545 (2009)). האיזון בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות לבין ההגנה על זכויות האדם מחייב זהירות וריסון בהתערבות במדיניות שנבחרה על-ידי המחוקק. הכנסת אמרה את דברה, ועלינו, בבית המשפט, להימנע מעיצוב המדיניות מחדש.

9. ודוק: הוראות החוק שאותן תקפה העותרת בעתירתה, הן ניטרליות ואובייקטיביות. מתן המימון על-פיהן מותנה בשורה של תנאים פורמליים, לא בתנאים מהותיים, בדרישות ערכיות או בהשקפת עולם. ממילא, לא נשאה העותרת בנטל להראות כי הוראות חוק אלה פוגעות בזכות השוויון החוקתית. ככל שהעותרת סבורה כי נכון לעשות לתיקון החוק – להתנות מימון מפלגות במתן אפשרות לנשים להימנות על חברותיהן – כי אז "חייבת היא למצוא סעד ומזור ברשות המחוקקת או ברשות המבצעת. לא בבית משפט" (דברי המשנה לנשיא (כתוארו אז) מ' חשין בבג"ץ 5677/04 עמותת "אלערפאן" נ' שר האוצר(2005)). לשפיטה נועדנו בבית המשפט; לא לחקיקה. מלאכת השפיטה כוללת הפעלת ביקורת שיפוטית, בכללה בחינה חוקתית, אך לא לבית המשפט לקבוע את תבונתו של החוק, אם הוא טוב, יעיל, מוצדק, או אם ישנו הסדר חקיקתי

טוב יותר: "קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תמרון חקיקתי" (דברי הנשיא (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997)). אכן, תורת הפרדת הרשויות מחייבת אותנו כבית משפט להשיב את פניה של העותרת ריקם, ולהפנותה אל הכנסת.

כן ראו את דבריו של כב' השופט עמית בבג"ץ 8940/14 א.פ.ט אדוונסד פאואר טכנולוגי בע"מ נ' כנסת ישראל (ניתן ביום 18.1.15):

5. "אקדים ואומר כי על אף שהעתירה מציפה נושאים בעלי חשיבות ציבורית ומעלה שאלה חוקתית לכאורה, דינה להידחות על הסף.

אשר לבקשת העותרים כי בית משפט זה יורה על תיקון החקיקה הראשית, הרי מושכלות יסוד עמנו כי "אין מחוקק מבלעדי המחוקק ורק לו ייתכנו עלילות החקיקה" (דברי השופט מ' זילברג בע"פ 53/54 אש"ד, מרכז זמני לתחבורה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח, 785, 819 (1954)). בית משפט זה לא יוציא צו המורה לרשות המחוקקת לתקן או לשנות דבר חקיקה והכתובת לכך היא הרשות המבצעת או הרשות המחוקקת.

וכן ראו את דבריו של כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 3279/14 מנסורה נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 21.6.15):

10. "המלצות ועדת כשר אינן יכולות אף הן להועיל לעותרת. הגם שטרם נפלה החלטה סופית בדבר יישומן של המלצות אלה, יש לזכור כי עיקרן מתמקד בנספים בפעולות אזרחיות שאינם מוכרים כנפגעי פעולות איבה. הוועדה הציעה להעניק לאותם חללים מעמד דומה לזה הניתן לנפגעי פעולות איבה, אשר ניתן כבר היום לחללי הפגיעה במוסך הרכבת (ולא להכיר בהם כחללי צה"ל). בין כך בין אחרת הואיל ויישום חלק מן ההמלצות מותנה בשינוי חקיקה ראשית נזכיר כי אין זה מתפקידו של בית המשפט להורות לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת ליזום תיקוני חקיקה ...".

19. הנה כי כן, בית המשפט הנכבד שב וקבע כי אין זה מתפקידו להורות למדינה ליזום תיקוני חקיקה כאלה ואחרים. דברים אלה יפים גם לעניין בקשתם של העותרים דן, והם אף יפים מדרך של קל וחומר מאחר שהסוגיה מונחת כאמור על שולחנם של המשיבים, כך שממילא אין כל מקום או צורך בהתערבות שיפוטית בעת הזו.

20. שלישית, ולגופם של דברים, נזכיר כי הוראות חוק הביטוח הלאומי חוסות תחת חזקת החוקתיות - ככל חקיקה ראשית - וכי בית המשפט הנכבד יוצא מנקודות הנחה כי הוראות אלו לא נועדו לפגוע בעקרונות חוקתיים (ראו למשל את דברי כב' הנשיאה ביניש בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (ניתן ביום 19.11.09)).

ביסוד הלכה זו עומד עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות והריסון העצמי שנוקט בית המשפט הנכבד בביטול חקיקת הכנסת, ובמיוחד אמורים הדברים בחקיקה הקובעת מדיניות חברתית כלכלית (ראו למשל את פסק הדין בבג"ץ 6304/09 לה"ב נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 2.9.10), סעיפים 62-63 לפסק הדין).

21. בשים לב לכך שנקודת המוצא היא כי בית המשפט הנכבד לא יטה ככלל להתערב בחקיקה ראשית במקרים כגון דא, קל וחומר לא יורה ליזום תיקוני חקיקה כאמור; ומבלי לגרוע מכל האמור בדבר החשיבות שרואים המשיבים בקידום עניינם של העותרים, כאמור בהרחבה בתגובה זו - המשיבים יטענו כי העתירה במתכונתה הנוכחית אינה מציגה תשתית עובדתית מבוססת דיה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין.

22. לעניין זה, התשתית העובדתית המבקשת לבסס את הטענה בדבר שחיקת קצבת הנכות לאורך השנים מובאת במסגרת שבעה סעיפים בעתירה (סעיפים 1-5, 7 ו-16). בסעיפים אלה העותרים מציגים בתמצית מספר נתונים, אשר לא ברור ואף לא מצוין מהיכן נלקחו, ואשר אינם מגובים בתצהיר. נתונים אלה אינם מציגים תמונה מלאה די צרכה בסוגיה דנן, וזאת ממספר טעמים שיוצגו בתמצית להלן. הדברים אמורים במיוחד בהיעדר כל התייחסות בעתירה למכלול שירותי הרווחה, הדיור, הבריאות וההטבות הנלוות הנוספות הניתנים בישראל, ואף לא לגמלאות אחרות הניתנות בשל הנכות על-פי דין, מעבר לקצבה לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי.

ראשית, בעוד שהעותרים טוענים כי קצבת הנכות עלתה בשיעור זעום משנת 2000 ועד היום - עלייה של 4.6% לטענתם, מ-2,239 ש"ח ל-2,342 ש"ח (סעיף 1 בעתירה) - ונשחקה לטענתם 'בעשרות אחוזים מול כל המדדים הרלבנטיים', הרי שהדברים אינם מדויקים.

זאת אמרנו הן משום שבשנת 2000 הקצבה הבסיסית לנכה יחיד עמדה על 1698 ש"ח לחודש, בניגוד לאמור בעתירה; הן משום שבשנת 2003 הוגדרה קצבה חודשית נוספת (להלן: קח"ן) - למקבלי קצבת נכות עם אי כושר עבודה מלא, אשר נכותם הרפואית נקבעה ל-50% לפחות והם אינם שוהים במוסד (בהמשך תוקן סעיף 200 לחוק, כך שגם מי שנקבעה לו נכות נפשית בשיעור 40% לפחות יהיה זכאי לקבלת הקח"ן). בשנת 2017 אף הועלתה הקח"ן, וכיום היא עומדת על סכומים הנעים בין 451-151 ש"ח לחודש (בהתאם לאחוז הנכות הרפואית) לכלל האנשים עם מוגבלות אשר נכותם נקבעה ל 40% לפחות.

לפיכך, **הקצבה הבסיסית** עלתה משנת 2000 ועד היום בכ-38%. מדובר בעליה הגבוהה בכ-6% מעליית מדד המחירים לצרכן בתקופה זו.

בנוסף לכך, **הקצבה הכוללת** (בסיס בתוספת קח"ן בשנים הרלוונטיות) ליחיד אשר אינו יכול לעבוד, ואשר נקבעה לו נכות רפואית של 40% נכות ומעלה, עלתה משנת 2000 ועד היום בשיעור שנע בין כ-47% לכ-64% (בהתאם לאחוז הנכות הרפואית). בהתאם לכך,

מדובר בעליה הגבוהה בכ-32%-15% מעליית מדד המחירים לצרכן בתקופה זו. נציין כי נכון לחודש יולי 2017, מתוך 244,292 מקבלי קצבת נכות כללית, 180,317 אנשים עם מוגבלות קיבלו נוסף על הקצבה גם קח"ן.

שנית, לעניין טענות העותרים בדבר שחיקת קצבת הנכות ביחס לקו העוני, נציין כי בשנת 2012 נערך שינוי טכני באופן מדידת וקביעת קו העוני, ובשל כך קיים קושי להפריד בין עלייה בקו העוני שנובעת משיפור במצב כלכלי חברתי, לבין עלייה הנובעת משינויים טכניים. לפיכך, במסגרת בחינת הדברים יש להביא בחשבון גם את השינויים הטכניים שצוינו לעיל, אשר יש בהם כדי להציג תמונה רחבה ומורכבת יותר.

בשלב דיוני זה, וכדי שלא להאריך או לסרב לא לצורך, המשיבים לא ירחיבו בסוגיה מעבר לאמור לעיל. ככל שהדבר יידרש בעתיד, המשיבים יוכלו להוסיף ולפרט מעבר לכך.

שלישית, בנוגע לטענת העותרים לשחיקת קצבת הנכות ביחס למדד מחירי הדיור וביחס למדד יוקר השכירות, נעיר כי במשך התקופה המדוברת (2000-2016) נשחק גם השכר הממוצע במשק ביחס לשני מדדים אלה - וכמוהו גם מדדים שונים אחרים - וזאת נוכח העלייה המוכרת במחירי הדיור במדינה. המשיבים יטענו כי אין בסוגיית מחירי הדיור כדי להשליך על סוגיית קצבת הנכות, והעלייה במדדים אלו אינה רלוונטית. מכל מקום, וכידוע, ממשלת ישראל נוקטת בצעדים שונים לצורך הטבת המצב בשוק הדיור.

רביעית, נציין כי מערך ההטבות לאנשים בעלי מוגבלות בישראל מורכב ממערך כולל של קצבאות, שירותים והטבות, הניתנים בהתאם למאפייני הנכות ולצרכים אשר בצדם. נוסף על קצבת הנכות הבסיסית והקח"ן, משולמות קצבאות נוספות בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי. כך למשל, במקרים המתאימים משולמות קצבת ניידות לזקוקים לכך,¹ קצבת שירותים מיוחדים (שר"מ) למי שזקוקים לעזרה רבה של אדם אחר בביצוע פעולות היומיום או להשגחה מתמדת, ועוד. בהתאם לכך, אדם עם מוגבלות עשוי לקבל נוסף על קצבת הנכות הבסיסית קצבאות נוספות, המביאות בחשבון את מצבו הרפואי ואת הצרכים הנובעים ממנו. באופן דומה, מערך השירותים לאנשים עם מוגבלות כולל בין השאר סיוע בדיור, תעסוקה, פנאי, אביזרים רפואיים, שיקום, הנחות בתשלומים ועוד.

כך למשל, מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי 186,759 אנשים עם מוגבלות מקבלים קצבת נכות כללית בלבד, בשיעור ממוצע של 2,804 ש"ח; 30,289 אנשים עם מוגבלות מקבלים קצבת נכות כללית וקצבת שר"מ, בשיעור ממוצע של 5,598 ש"ח; 10,050 אנשים עם מוגבלות מקבלים קצבת נכות כללית, קצבת ניידות וקצבת שר"מ, בשיעור ממוצע של 10,794 ש"ח; ועוד.

¹ קצבת ניידות משולמת מתוקף הסכם בין משרד האוצר לביטוח לאומי על פי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי.

ברי כי אף נתונים אלה תורמים להעמקת התשתית העובדתית הרלוונטית לענייננו, ויש בהם כדי להציג תמונה רחבה יותר בפני בית המשפט הנכבד מאשר זו שהוצגה בעתירה.

צילום טבלת צירופי גמלאות מצורף ומסומן מש/1.

23. הנה כי כן, המשיבים יטענו כי התשתית העובדתית המונחת ביסוד העתירה דנן אינה מגלה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין, וקל וחומר שהיא אינה מגלה עילה לביטול דבר חקיקה ראשי ולתיקונו בהתאם לבקשת העותרים. כל זאת אמרנו, כאמור לעיל, מבלי לגרוע דבר מהחשיבות שרואים המשיבים בקידום ציבור האנשים עם מוגבלות בישראל.

לעניין זה ראו והשוו לפסק הדין בבג"ץ 4511/12 גמלאי נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 6.1.13), שם נקבע כדלקמן:

"בשלב הראשון של מודל הביקורת החוקתית הנהוג בפסיקתנו, נבחנת קיומה של פגיעה בזכות חוקתית המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. נטל השכנוע בשלב זה מוטל על הטוען לפגיעה בזכות חוקתית (ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 428 (1995)). בענייננו, לא הניחה העותרת תשתית עובדתית מספיקה לטענתה הכללית שלפיה הוראות חוק לרון פוגעות בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד (ראו: בג"ץ 888/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 486-487 (2005), והשוו: בג"ץ 6972/07 לקסר נ' שר האוצר, פסקה 28 (22.3.2009)). אנו ערים לכך שהעותרת אינה מיוצגת, ולכך יש כמובן השלכה על יכולתה לבסס את טענותיה, אך אין די בטענות כלליות כאשר הסעד המבוקש בעתירה הוא הצהרה על בטלותו של חוק, על כל המשתמע מכך".

וכן ראו את שנקבע בפסק הדין בבג"ץ 4857/14 משולמי נ' הכנסת (ניתן ביום 19.10.14), כדלקמן:

"ככלל, כאשר עניינה של עתירה ביטול חקיקה ראשית של הכנסת, ובמיוחד כאשר מדובר בבקשה לביטול חקיקת יסוד, יש צורך שהעותרים לא יסתפקו בטענות כלליות בדבר אי צדק, ובהשערות שאינן נתמכות בעובדות. אלא עליהם לפרוס יריעה רחבה, ברמה העובדתית והמשפטית כאחת, כדי שבית המשפט יוכל להידרש לסוגיות המועלות בעתירה ולתת עליהן את דעתו".

24. לבסוף, ואף זאת למעלה מן הצורך בנסיבות העניין, המשיבים יטענו כי אף אין כל עילה להורות למשיבים לאמץ את המלצות פרופ' זליכה בנוגע לגובה קצבת הנכות.

לעניין זה, נציין כי נוכח פגמים שנפלו בהסדרת העסקתו של פרופ' זליכה כיועץ חינוך בנושא קצבאות הנכות - בין היתר בנוגע לבחינת היבטי ניהודי העניינים - עמדתה של

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) מיום 8.5.17 הייתה כי יש להעביר את המלצותיו של פרופ' זליכה לבחינת גורמי המקצוע במשרד האוצר, ולקבל החלטה ביחס להמלצות רק לאחר גיבוש עמדת גורמי המקצוע בעניין.

בהמשך לכך, ביום 14.5.17 השיב מנכ"ל משרד האוצר כי ראש הממשלה הורה על הקמת הצוות הבינמשרדי דן לצורך מתן המלצות מקצועיות בעניין ציבור האנשים עם מוגבלות; וכי הובהר לפרופ' זליכה כי ככל שהדו"ח שהכין יפורסם, יהיה עליו לשקף בצורה מפורשת ובנפרד את מתן הייעוץ הכלכלי להסתדרות העובדים החדשה, וכן את החלקים בדו"ח שנכתבו על-ידי הסתדרות העובדים החדשה.

משאלה הם פני הדברים, ובשים לב לכך שדו"ח זליכה לא אומץ בסופו של דבר על ידי גורמי הממשלה השונים, הרי שהעתירה ממילא אינה מגלה כל עילה למתן הסעד מרחיק הלכת - **לחייב** את המשיבים לאמץ חוות דעת של גורם **ממליץ** - ולפיכך המשיבים יטענו כי דינו של הסעד השלישי להידחות על-הסף.

צילום מכתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי) מיום 8.5.17 מצורף ומסומן **מש/2**.

צילום מכתבו של מנכ"ל משרד האוצר מיום 14.5.17 מצורף ומסומן **מש/3**.

סיכום

25. נוכח כל האמור לעיל, המשיבים יטענו כי בעת הזו אין כל מקום או צורך בהתערבותו של בית המשפט הנכבד בעניין, ואין כל עילה למתן הסעדים המבוקשים בעתירה. בנסיבות העניין, **המשיבים סבורים כי דין העתירה להימחק, תוך שמירת מלוא טענות הצדדים**.
26. כמפורט לעיל, **מאחר שטרם הושלמו ההליכים** הדרושים לטובת הסוגיה דן - וביניהם גיבוש עמדת הממשלה בנוגע לסדרי העדיפויות, וחלוקת תקציב ההתאמות לשנת 2018 בהתאם לסדרי העדיפויות - הרי **שהעתירה דן היא עתירה מוקדמת לעת הזו, ואין כל מקום או צורך כי בית המשפט הנכבד יידרש לה עתה**.
27. בד בבד, המשיבים ציינו כי הדרך המתאימה לבחינת טענות העותרים - בכובד הראש המתחייב מחשיבות הסוגיה וממורכבותה - היא במסגרת דיון ציבורי בכנסת ישראל. בהתאם לכך, המשיבים הבהירו כי **בקשת העותרים לחייב את המשיבים ליזום תיקון חקיקה אינה עולה בקנה אחד עם פסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד**, אשר אינו מעניק סעדים שכאלה נוכח עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות.
28. בנוסף לכך, המשיבים סבורים כי **התשתית העובדתית שבבסיס העתירה דן אינה מספקת לצורך מתן הסעדים כבדי המשקל** שאותם מבקשים העותרים, וכי אף הנתונים

המובאים בתמצית בעתירה אינם מלאים די צרכם. זאת אמרנו בשים לב לכך שנקודת המוצא לעניינו היא כי עסקינן בחקיקה ראשית של הכנסת הנהנית מחזקת החוקתיות, וכי הנטל לסתור אותה מוטל על העותרים.

29. ולבסוף, פירטנו מדוע אין כל מקום למתן סעד שיחייב את המשיבים לאמץ את מסקנותיו של פרופ' זליכה - הן לנוכח נסיבות המקרה הקונקרטיות, הן בהיעדר עילה משפטית למתן הסעד המבוקש.

30. כל זאת אמרנו מבלי להידרש עתה לגופן של הטענות המועלות בעתירה במלואן, וזאת נוכח מכלול הנסיבות שפורטו לעיל. נדגיש כי המשיבים שומרים לעצמם את מלוא טענותיהם, ובמידת הצורך יגישו את תגובתם המפורטת לעתירה בהמשך, אשר במסגרתה יציגו את עמדתם המלאה.

31. העובדות המפורטות בתגובה זו נתמכות בתצהיריהם של מר ניר בריל מהמועצה הלאומית לכלכלה; הגב' רבקה פריאור, מנהלת אגף א - נכויות במנהל המחקר במוסד לביטוח לאומי; הגב' יעל בנימין-אגמון, רכזת צוות רווחה באגף תקציבים במשרד האוצר; מר בנימין צדוק, יועץ השר במשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

היום, ז' באלול, תשע"ז
29 באוגוסט, 2017

17
אודי איתן, עו"ד
סגן במחלקת הבג"צים
פרקליטות המדינה