



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8379/20

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופטת ע' ברון

העותרות: 1. התאחדות התעשיינים בישראל
2. נשיאות העסקים והמעסיקים בישראל

נ ג ד

המשיבים: 1. מדינת ישראל
2. שר האוצר

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרות: עו"ד איה רייך-מינא; עו"ד נטליה רזון

בשם המשיבים: עו"ד יונתן ברמן; עו"ד אבי טוויג

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. במוקד העתירה שלפנינו ניצב תיקון לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020 (להלן: התיקון לחוק), המסדיר את מימון "דמי בידוד" המשולמים לעובדים השוהים בבידוד בשל נגיף הקורונה. במסגרת העתירה העותרות מבקשות כי בית משפט זה יורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יקוים מתווה חקיקתי שונה, כפי שבא לידי ביטוי במכתב שנמסר להן מאת מנכ"לית משרד האוצר דאז מיום 30.9.2020 (להלן: המתווה המוסכם).

לחלופין, העותרות מבקשות שנורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יפצו את המעסיקים בגין הנזק הכספי שנגרם להם כתוצאה מאי אימוצו בחוק של המתווה המוסכם, המוערך על ידן בסך כולל של 150,000,000 ש"ח. נוסף על כך, התבקשו להורות למשיבים ליתן טעם מדוע לא יבוטל התיקון לחוק.

עובדות המקרה וטענות הצדדים בתמצית

2. במהלך חודש פברואר 2020 ובמטרה למנוע את התפשטות נגיף הקורונה בישראל, נחתם צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020. בצו זה נקבעה, בין היתר, חובת בידוד בית למשך 14 יום למי שהגיע לישראל מחו"ל, ולמי שהיה "במגע הדוק עם חולה". בהמשך, ראשת שירותי בריאות הציבור דאז פרסמה תעודת מחלה גורפת, לפיה כל מי שחייב בבידוד לפי הצו האמור ייחשב כחולה הנעדר מעבודתו לעניין חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976 (להלן: הסדר תעודת המחלה הגורפת). באופן פשטני, פירושו של דבר הוא שצו שגויש למעסיקו הצהרה על כך שחלה עליו חובת בידוד יהא זכאי לדמי מחלה. כנגד הסדר תעודת המחלה הגורפת הוגשו שתי עתירות, בין היתר על ידי העותרת 1 (להלן: ההתאחדות), והדיון בהן אוחד (בג"ץ 1633/20 "סל" שירותי טיעוד נ' מדינת ישראל ובג"ץ 2070/20 התאחדות התעשיינים נ' מדינת ישראל; להלן יחד: עניין סל).

ביום 27.7.2020 ניתן פסק דין בעניין סל, במסגרתו נקבע כי הסדר תעודת המחלה הגורפת הוצא בחוסר סמכות ודינו בטלות החל מיום 30.9.2020. על רקע הכרעה זו החלו מגעים בין הצדדים לעתירה, לגיבוש מתווה חקיקתי להסדרת המימון של דמי בידוד המשולמים לעובדים.

3. הצדדים הגיעו להסכמות עקרוניות וגיבשו את המתווה המוסכם, אולם הליכי החקיקה לא הושלמו עד למועד פקיעתו של הסדר תעודת המחלה הגורפת כפי שנקבע בעניין סל. על כן, ביום 30.9.2020 פנתה מנכ"לית משרד האוצר דאז לעותרות במכתב המבטא את ההסכמות שהושגו, תוך שביקשה את הסכמתן לדחיית מועד כניסת בטלות הסדר תעודת המחלה הגורפת לתוקף. וזאת כדי לאפשר את השלמת תהליכי חקיקת המתווה המוסכם בכנסת. ההתאחדות השיבה בחיוב לפנייה, ועוד באותו היום הוגשה בקשה מתאימה לבית משפט זה, שנעתר לה והשהה את ביטול הסדר תעודת המחלה הגורפת עד ליום 28.10.2020.

4. ביום 19.10.2020 הונחה על שולחן הכנסת ה-23 לקריאה ראשונה הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020, ה"ח הממשלה 1368 (להלן: הצעת החוק הממשלתית), ששיקפה את המתווה המוסכם. בהמשך, הצעת החוק הממשלתית הועברה לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (להלן: ועדת העבודה והרווחה).

במהלך הדיון הראשון בוועדת העבודה והרווחה, חברי הוועדה שנכחו בדיון הצביעו פה אחד בעד מיזוג הצעת החוק הממשלתית עם שלוש הצעות חוק פרטיות מוקדמות שהוגשו, זאת לפי סעיף 84 לתקנון הכנסת. לאחר דיונים נוספים בוועדת העבודה והרווחה, הצעת החוק הממוזגת הונחה על שולחן הכנסת; וביום 18.11.2020 התקבלה בקריאה שנייה ושלישית ללא כל מתנגדים או נמנעים. בכך עוגן התיקון לחוק נושא העתירה שלפנינו.

5. לעמדת העותרות, העובדה שהמתווה שנקבע בתיקון לחוק שונה מן המתווה המוסכם, מהווה הפרה של הבטחה מנהלית שניתנה להן מאת מנכ"לית משרד האוצר. העותרות מוסיפות וטוענות כי התיקון לחוק מרע את מצבן ביחס למתווה המוסכם, וכן כי המדינה הפרה את החובה השלטונית לנהוג בהתנערה מהמתווה המוסכם; ועוד נטען כי אמון הציבור מחייב לקיימו. לחלופין, וככל שלא ניתן עוד לקיים את המתווה המוסכם, העותרות סבורות כי יש לפצות את המעסיקים בגין ההפרש שבין הסכום אותו הם יידרשו לשלם לעובדים לנוכח התיקון לחוק, ובין הסכום שאותו היו נדרשים לשלם אילו המתווה המוסכם היה מעוגן בחקיקה; וסכום זה מוערך על ידן כאמור בסך של 150,000,000 ש"ח. לבסוף, נטען כי התיקון לחוק פוגע בזכות הקניין של המעסיקים באופן בלתי מידתי ובניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן דינו בטלות.

המשיבים סבורים כי יש לדחות את העתירה בהיעדר עילה להתערבות. לשיטתם, אין יסוד לטענה בדבר הבטחה מינהלית שכן בשום שלב לא ניתנה לעותרות התחייבות ביחס להסדר החקיקתי הסופי שעליו תחליט הכנסת. עוד נטען בהקשר לכך, כי מכתבה של מנכ"לית משרד האוצר לא עומד במבחני הפסיקה לצורך סיווגו כהבטחה מנהלית; ומכל מקום המשיבים לטענתם עמדו בהתחייבותם כלפי העותרות בכך שקידמו את הצעת החוק הממשלתית שתאמה את המתווה המוסכם. בכל הנוגע לסעד הפיצוי המבוקש, הובהר כי לעותרות אין זכות קנויה כלשהי לקבלת פיצוי מהמדינה, וכי מדובר בצעדים של מדיניות חברתית-כלכלית המצויים בליבת שיקול הדעת של הרשות המבצעת והרשות המחוקקת. ביחס לטענה בדבר אי-חוקתיות התיקון לחוק, צוין כי העותרות לא צירפו משיבים רלוונטיים לסעד זה, ובראשם הכנסת והסתדרות העובדים הכללית. עוד נטען כי העותרות לא הרימו את הנטל להוכיח כי קיימת פגיעה חוקתית, וכן כי העתירה נעדרת תשתית עובדתית וניתוח משפטי מתאימים לצורך ביקורת חוקתית.

ניתנה לעותרות רשות להשיב לתגובת המשיבים, בגדרה הן חזרו על הטענה כי המדינה הפרה את התחייבותה כלפיהן וכן הדגישו את ההבדלים בין המתווה המוסכם ובין התיקון לחוק.

6. לאחר עיון בעתירה, בתגובה לה ובתשובה לתגובה, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף בהיעדר עילה להתערבותנו. הלכה למעשה, הסעד הראשון והעיקרי המבוקש על ידי העותרות הוא כי בית המשפט יורה למשיבים לתקן דבר חקיקה קיים בהתאם למתווה המוסכם. סעד זה אינו מסוג הסעדים שערכאה זו נוהגת ליתן שכן אין זה מתפקידו של בית המשפט הגבוה לצדק להורות לממשלה ולכנסת לחוקק דבר חקיקה (בג"ץ 5442/19 דקל סגמן נ' מדינת ישראל משרד הפנים, פסקה 9 (25.11.2019)). וזאת, כמתחייב מעקרון הפרדת הרשויות, שלפיו הסמכות ליזום הליכי חקיקה מצויה בסמכותן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת (בג"ץ 856/17 פוטטרלוב נ' כנסת ישראל, פסקה 2 (13.2.2018)). הדברים מקבלים משנה תוקף בענייננו שעה שמדובר בדבר חקיקה מוכתב, ערוך ומוכן. ובהינתן האמור יש לדחות על הסף את הסעד הראשון המבוקש בעתירה.

לגופם של דברים, העותרות מבקשות את התערבותו של בית המשפט בליבת שיקול הדעת הנתון לרשות המחוקקת – הוא הליך החקיקה; ואין להלום טענה שלפיה יש בכוחו של מנכ"ל משרד ממשלתי לכבול את שיקול דעתה של הכנסת בהליכי חקיקה. העותרות דורשות להעביר בוועדות ובמליאת הכנסת את המתווה המוסכם כלשונו ובכך הן מבקשות למעשה למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי על ידי הרשות המחוקקת – והדבר חותר תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילות הכנסת ופוגע בעצמאותה (ראו: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 82 (2004); בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 13 (17.8.2016)).

7. למעלה מן הצורך יצוין, כי טענת העותרות בדבר הבטחה שלטונית שניתנה להן היא מוקשית על פניה. מטבע הדברים אין בכוחה של מנכ"לית משרד האוצר להתחייב לתוכנה של חקיקה עתידית שהכנסת תקבל, אלא לכל היותר יכולה להבטיח לפעול לקדם הצעת חקיקה – כפי שזו אכן התחייבה בענייננו, ואין כל טענה כי בהתחייבות זו כשלו המשיבים לעמוד. וכך הובהר ב-בג"ץ 356/83 לידור האגודה להגנת בעלי בתים, דירות ורכוש פרטי בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד לח(1) 602, 610 (1984):

"יתרה מזו: איש אינו מוסמך וגם אינו יכול להבטיח מראש את תוכנו של מעשה חקיקה, בין חקיקה ראשית ובין חקיקת משנה, המסור כל כולו בידי הגוף המחוקק. לפיכך, הבטחה שניתנה כנ"ל אין לה כל נפקות." (ראו גם: בג"ץ 4915/00 רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נד(5) 451, 477-478 (2000)).

על כן גם אין מקום להיעתר לסעד החלופי המבוקש בעתירה, הוא מתן פיצוי כספי למעסיקים בשל הפרת הבטחה מנהלית כלפי העותרות.

8. לבסוף, ייאמר כי טענות העותרות בעניין העדר חוקתיות התיקון לחוק ופגיעתו בזכותן הקניינית נטענו על ידן בשולי העתירה ובאופן כוללני שלא מאפשר להתייחס אליהן באופן ענייני. הדברים מקבלים משנה תוקף, שעה שהסעד המבוקש הוא הכרזה על ביטול דבר חקיקה – סעד שלא בנקל יינתן – ובנסיבות אלה הוא נדון לדחייה על הסף (בג"ץ 2305/20 חברת שזרפ סחר בע"מ נ' ראש הממשלה, פסקה 3 (16.4.2020)). לכך יש להוסיף כי העותרות לא טרחו לצרף לעתירתן את כלל הגורמים העלולים להיות מושפעים מההכרעה בטענותיהן, ובראשם הכנסת, ואף לא מיצו הליכים בהקשר אחרון זה וגם פגמים אלו מובילים לדחיית הסעד המבוקש על הסף (בג"ץ 8568/19 אני ואתה – מפלגת העם הישראלית נ' כנסת ישראל, פסקה 5 (22.1.2020); בג"ץ 267/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר, פסקאות 3-4 (24.1.2021)).

סוף דבר

9. התוצאה היא שאנו מורים על דחיית העתירה על הסף. העותרות יישאו בהוצאות המשיבים בסך 5,000 ש"ח.

ניתן היום, י"ג באייר התשפ"א (25.4.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט