

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 625/06

בפני: כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט ס' ג'ובראן
כבוד השופטת ד' ברלינר

העותרים: 1. העמותה לקידום ענייני מוקרני גזת
2. סוזן בלילטי
3. בנימין סודרי
4. ג'מיל נחום

נגד

המשיבים: 1. בית הדין הארצי לעבודה בירושלים
2. מדינת ישראל – משרד הבריאות
3. שר הבריאות

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: י"ג בשבט תשס"ז (1.2.2007)

בשם העותרים: עו"ד איתן פלג

בשם המשיבים 2-3: עו"ד אסנת דפנה

פסק-דין

השופט ס' ג'ובראן:

העתירה שבפנינו עוסקת בשאלת הפרשנות שהעניק בית הדין הארצי לעבודה לסעיף 2 לתוספת לחוק לפיצוי נפגעי גזת, התשנ"ד-1994 אשר מונה מצב של "חוסר שיעור באזורי הצטלקות בעור הקרקפת" כמחלה, כפי שזו מוגדרת בסעיף 1 לחוק, אשר ניתן לקבוע בגינה אחוזי נכות לצורך קבלת פיצוי.

החוק לפיצוי נפגעי גזת, התשנ"ד-1994 (להלן: החוק), נחקק במטרה לפצות, מלפנים משורת הדין, את אותם אנשים אשר קיבלו בעבר טיפול באמצעות הקרנות כנגד

מחלת הגזזת על-ידי המדינה או מוסדות שפעלו מטעם המדינה (לקביעה כי המדינה לא התרשלה בכך שטיפלה במחלה באמצעות הקרנות היות וזה היה הטיפול המקובל באותה העת ראו ת"א (ירושלים) 249/92 שמואל דהאן נ' קופת חולים של ההסתדרות הכללית (לא פורסם) (1996)). החוק מעניק פיצוי לכל מי שועדת מומחים שהוקמה לצורך העניין קבעה כי קיבל טיפול באמצעות הקרנות החל מיום 1.1.1946 ועד ליום 31.12.1960 וחלה באחת מהמחלות המנויות בתוספת לחוק, וזאת מבלי שיידרש ממנו להוכיח קשר סיבתי בין ההקרנות לבין המחלה. אחוזי הנכות נקבעים על-ידי הועדה בהתאם לעקרונות הקבועים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

העותרת 2 הגישה ערעור בפני בית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע (ע"ב 4805/03) לאחר שהועדה הרפואית לא העניקה לה פיצוי בגין הצטלקות, בנפרד מהפיצוי בגין אובדן שיעור. בית הדין האזורי לעבודה קיבל את העתירה וקבע כי הועדה רשאית לקבוע במקרים מסוימים אחוזי נכות בגין הצטלקות בנפרד ובנוסף לאחוזי נכות הנקבעים בגין חוסר שיעור. ערעור שהגישה המדינה לבית הדין הארצי לעבודה התקבל ומכאן העתירה שבפנינו. לעותרים 3 ו-4 פסקה הועדה הרפואית אחוזי נכות מינימאליים בגין הפגיעה בעור הקרקפת. העותר 3 הגיש ערעור לבית הדין האזורי לעבודה, אותו הוא ימשוך במידה והעתירה תדחה ואילו העותר 4 נמנע מלהגיש ערעור לבית הדין האזורי בעקבות פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה.

העתירה

1. עתירתם של העותרים מתמקדת בשני סעדים עיקריים. ראשית, מבקשים העותרים כי נורה לבטל את פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בו נקבע כי החוק אינו מאפשר לקבוע אחוזי נכות בגין צלקות בקרקפת (ע"ב 196/05 מדינת ישראל נ' סוזן בלילטי (לא פורסם, 2005) (להלן: עניין בלילטי)). העותרים מבקשים כי נאמץ את פרשנותם לחוק לפיה רשאיות הועדות הרפואיות שהוקמו מכוחו לקבוע אחוזי נכות עבור צלקות בעור הקרקפת ובעבור מחלת ה"רדיודרמטיטיס", בנוסף ובנפרד לאחוזי הנכות הניתנים בגין התקרחות.

לטענת העותרים, שגה בית הדין הארצי לעבודה בכך שקבע כי לא ניתן להעניק פיצוי בהתאם לחוק בגין הצטלקות בעור הקרקפת ובגין מחלת העור "רדיודרמטיטיס" אלא רק בגין חוסר שיעור באזורי הצטלקות. לטענתם, מדובר בטעות משפטית מהותית בעלת השלכות ציבוריות וחברתיות רחבות אשר מצדיקה את התערבותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. הפרשנות הלשונית והתכליתית הנכונה לסעיף

מובילה, לפי עמדתם, למסקנה כי הועדות הרפואיות רשאיות לקבוע אחוזי נכות בגין הצטלקות בעור הקרקפת. יתרה מכך, ההצטלקות בעור הקרקפת היא לב ליבה של המחלה המנויה בסעיף ואחת מהמחלות השכיחות ביותר אצל אלו אשר זכאים לקבל פיצוי לפי החוק. היות וניתן לפרש את הסעיף בשתי דרכים, יש לאמץ את הפרשנות ההולמת את תכלית החוק, זו המאפשרת לנפגעים לקבל פיצוי הולם בעבור ההתקרחות והפגיעה בעור הקרקפת, זאת כפי שקבעו הועדות הרפואיות.

שנית, טוענים העותרים כי יש לחייב את שר הבריאות להוסיף את מחלת ה"רדיודרמטיטיס" לרשימת המחלות המופיעה בתוספת לחוק וכי העובדה שלא עשה זאת עד כה הינה הימנעות בלתי סבירה משימוש בסמכות שהוענקה לו בחוק. טענתם זו מבוססת על הקשר ההדוק בין המחלה לבין הטיפול בהקרנות כטיפול במחלת הגזוזת, קשר עליו ניתן ללמוד, בין היתר, מחוות דעתו של פרופסור א' אינגבר מיום 28.11.2003 (להלן: חוות דעתו של פרופסור אינגבר).

תגובת המשיבה

2. המשיבה 2 (להלן: המשיבה) סומכת את ידה על הפרשנות שהעניק בית הדין הארצי לעבודה בפרשת בלילטי למצב המנוי בסעיף 2 לתוספת. לטענתה, בית הדין הארצי לעבודה הוא בעל המומחיות הנדרשת לפיתוח הלכות בתחום זה ולכן אין עילה להתערבות בפסק דינו היות ולא נפלה בו טעות משפטית מהותית. עוד טוענת המשיבה, כי הפרשנות שהעניק בית הדין הארצי לעבודה לחוק היא הפרשנות ההולמת ביותר את לשון החוק ואת תכליתו, שכן היא מונעת מתן כפל פיצוי בגין אותו ליקוי. כפל הפיצוי נובע מכך שכאשר ישנן צלקות בעור הקרקפת, קיימות בהכרח גם קרחת ולכן דרישת העותרים תוביל לפיצוי כפול בעבור אותה "מחלה". לעניין מתן פיצוי בעבור מחלת ה"רדיודרמטיטיס" טוענת המשיבה, כי מחלה זו לא הוזכרה בתוספת היות והפיצוי בגין חוסר שיער באזורי הצטלקות מכסה אף את המקרים הקשים של אותה מחלה ולכן פסיקת פיצויים עבור המחלה בנפרד מחוסר השיעור תהווה למעשה כפל פיצוי.

לעניין חלקה השני של העתירה טוענת המשיבה כי אין כל מקום לחייב את שר הבריאות להוסיף את מחלת ה"רדיודרמטיטיס" לחוק. המשיבה לא חולקת על הקשר הסיבתי שבין ההקרנות למחלה, אלא שלטענתה החוק לא מעניק פיצוי בגין כל מחלה אשר הוכח קשר סיבתי בינה לבין ההקרנות אלא בגין המחלות המנויות בחוק בלבד. לטענתה, השר שקל את השיקולים הרלוונטיים כאשר בחר שלא להכניס מחלה זו לרשימת המחלות המנויה בתוספת ולכן אין עילה להתערבות בהחלטתו. טעם נוסף לכך

שאינן לחייב את שר הבריאות להוסיף את המחלה לחוק הוא הטעם התקציבי וזאת בייחוד לאור העובדה שעלות יישומו של החוק גבוהה באופן משמעותי מהעלות שהייתה צפויה בעת חקיקתו.

דין

3. חלקה הראשון של העתירה מתמקד בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין בלילטי. פסק הדין עסק בפרשנות הרצויה לסעיף 2 לתוספת לחוק ובחן האם המחלה המוגדרת בסעיף מעניקה פיצוי בעבור חוסר שיעור בלבד או שמא ניתן לקבל פיצוי בגין ההצטלקות בנוסף לפיצוי בגין חוסר השיעור. וזו המסקנה אליה הגיע בית הדין:

"לסיכום נקודה זו יאמר כי הפגימה המוגדרת בתוספת לחוק הגזות היא פגימה של "חוסר שיעור" וחוק הגזות אינו מכיר בנכות הנובעת מ"הצטלקות". עם זאת, הפגימה של "חוסר שיעור" שבחוק הגזות אינה כללית, אלא ממוקדת רק ב"חוסר שיעור באזורי הצטלקות בעור הקרקפת". רק "חוסר שיעור" שכזה מוכר כפגימה המזכה בנכות. "חוסר שיעור" בקרקפת שאינו באזור הצטלקות או "חוסר שיעור" באזור הצטלקות שאינו בקרקפת – אינם מהווים פגימה לפי חוק הגזות. כך נקבע בחוק וכך נכון ליישם" (עניין בלילטי, פסקה 17 לפסק הדין).

העותרים טוענים כי פרשנות זו הינה פרשנות שגויה אשר אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו של החוק ולכן ישנה עילה להתערבותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. אין בידי לקבל טענה זו.

4. מושכלות יסוד הן כי בית המשפט הגבוה לצדק יתערב בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה אך ורק במקרים בהם מתקיימים שני המבחנים המצטברים הבאים: ראשית, כאשר נתגלתה טעות משפטית מהותית בפסק הדין ושנית, כאשר הצדק מחייב התערבות זו (בג"ץ 525/84 נביל חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מ(1), 673, 693-694 (1986) (להלן: פרשת חטיב); בג"ץ 7029/95 הסתדרות העובדים הכללית נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(2), 63, 88-89 (1997)).

אינני סבור כי בפסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה נפלה טעות משפטית מהותית או כי הצדק מחייב את ביטולו. פרשנותו של בית הדין לסעיף 2 לתוספת לחוק

הינה פרשנות המתיישבת עם לשונו של הסעיף, ועל כך אף העותרים אינם חולקים (סעיף 4ד לעתירה). אף בהנחה שניתן להעניק לסעיף פרשנות נוספת, כפי שמציעים העותרים, פרשנותו של בית הדין הארצי לעבודה אינה בלתי סבירה באופן אשר עולה עד כדי טעות משפטית מהותית. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו על-ידי בית משפט זה בפרשת חטיב:

"המקרים בהם אפשרית פרשנות משפטית לכאן או לכאן הם בדרך כלל בגדר דוגמא לנסיבות בהן אין להסיק על דבר קיומה של טעות משפטית מהותית, שהרי עצם קיומם של פרושים משפטיים חילופיים או של מגוון של דרכים משפטיות אפשריות אינו מתיישב עם המסקנה כי נפלה טעות משפטית מהותית. לשון אחר, אם פתרון פלוני הוא בגדר טעות מהותית, אין בדרך כלל מקום למסקנה כי יש לנושא פנים לכאן או לכאן. אם קיים מבחר או מספר של אפשרויות לפתרונה המשפטי הנכון של הבעיה או אם יכולות להיות גישות סבירות חלופיות לאותה סוגיה, רצוי שבית המשפט יטה לכוון אי-ההתערבות. מטרת ההתערבות אינה העדפתו של פתרון משפטי חלופי, כדי שתנקט הדרך אשר בה היה בוחר בית משפט זה ואשר שונה מזו ששמשה את בית הדין לעבודה שגם היא דרך שאין לשללה לחלוטין" (שם, בעמוד 695).

מטעם זה בלבד דין העתירה להדחות.

5. מעבר לנדרש אוסיף, כי פרשנותו של בית הדין הארצי לעבודה היא אף הפרשנות הראויה בעיני לביטוי "חוסר שיעור באזורי הצטלקות". פרשנות זו היא העולה באופן ברור מלשון הסעיף, לפיה ניתן ללמוד כי המונח "באזורי הצטלקות" תוחם את מיקומה הפיסי של הפגימה בגינה ניתן הפיצוי לפי הסעיף, היא ההתקרחות. פרשנות זו אף הולמת את תכלית החוק מאחר והיא לא תוביל לתוצאה של כפל פיצוי בעבור אותה פגימה, כפי שיקרה במידה והסעיף יתפרש בהתאם לפרשנות המוצעת על-ידי העותרים.

6. אף חלקה השני של העתירה, העוסק בסוגיית הפיצוי בעבור מחלת ה"רדיודרמטיטיס", דינו להדחות. אמנם, כפי שניתן ללמוד מחוות דעתו של פרופסור אינגבר, ישנו קשר ישיר בין הטיפול במחלת הגזזת באמצעות הקרנות, שבוצע במדינה החל משנת 1946 ועד שנת 1960, למחלה. על קשר סיבתי זה אין מחלוקת בין הצדדים לעתירה. אולם, חשוב לזכור כי החוק קובע פיצויים אשר ניתנים ללא צורך בהוכחת קשר סיבתי כלשהו. משכך, הועדות הרפואיות אינן מוסמכות לקבוע אחוזי נכות בעבור

מחלות אשר אינן מנויות בתוספת לחוק הגזזת, אף אם קיים קשר סיבתי בינן לבין ההקרנות. מחלת ה"רדיודרמטיטיס" אינה מנויה במפורש בתוספת ולא ניתן ללמוד על קיומה מן הביטוי "חוסר שיעור באזורי הצטלקות" ולכן לא ניתן להעניק בגינה פיצוי. העובדה שהיו מקרים בעבר בהם קבעו הועדות הרפואיות אחוזי נכות בגין מחלה זו אינה מצביעה על פרשנותו הנכונה של הסעיף, ובודאי שאינה יכולה לשמש תקדים למקרים אחרים.

7. העותרים מבקשים כי נורה לשר להוסיף את מחלת ה"רדיודרמטיטיס" לתוספת לחוק, בהתאם לסמכותו לפי האמור בסעיף 13(ב) לחוק הגזזת. אמנם, הלכה היא, כי בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק רשאי להתערב בשיקול דעת של רשות מנהלית, גם כאשר היא בוחרת שלא להפעיל סמכות אשר הוענקה לה בדין, כאשר אי-ההפעלה הינו בלתי סביר (ראו בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 34-35 (1983)). יחד עם זאת, אינני סבור כי המקרה שבפניי הינו אחד מאותם מקרים המצדיקים את התערבותנו.

תכליתו העיקרית של סעיף 13 הינה לאפשר לשר להוסיף לתוספת לחוק מחלות אשר בעת חקיקת החוק לא היה ידוע על הקשר הסיבתי בינן לבין ההקרנות שבוצעו לצורך הטיפול במחלת הגזזת. על תכלית זו ניתן ללמוד מהדיונים שהתקיימו בוועדת העבודה והרווחה בהם נאמר כי "אם יש מחלה חדשה שלא מופיעה כאן, יוסיף אותה" (עמוד 10 לפרוטוקול משיבת ועדת העבודה והרווחה מיום 12.7.94). בענייננו, מדובר במחלה, אשר כפי שעולה מכתב העתירה, הינה מחלה מוכרת שהקשר בינה לבין ההקרנות הינו קשר ברור, אשר היה ידוע אף בעת חקיקת החוק. יש להניח שכאשר בחר המחוקק שלא להוסיפה לרשימה המופיעה בתוספת לחוק, עשה זאת לאחר שקילת כל השיקולים הרלוונטיים, כולל שיקולים תקציביים. לפיכך, היות ולא מדובר במחלה חדשה אשר לא קיים לגביה דיון ממצה על מנת לבחון האם יש צורך להוסיפה לחוק, החלטתו של השר שלא להוסיף את המחלה לרשימה אינה בלתי סבירה באופן המצדיק את התערבותנו.

8. לאור האמור לעיל, הייתי מציע לחבריי לדחות את העתירה, על שני חלקיה.

בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

שופטת

השופטת ד' ברלינר:

אני מסכימה.

שופטת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט ס' ג'ובראן.

ניתן היום, י"ח באב תשס"ז (2.8.2007).

שופטת

שופט

שופטת