

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת: חברת הכנסת חוה אתי עטייה

פ/25/3747

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי לנכי צה"ל), התשפ"ג–2023

1. תיקון סעיף 351 בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 351 –

(1) בסעיף קטן (יא)(ג2)(א), המילים "או מחמת נכות כמשמעותה בחוק הנכים" – יימחקו;

(2) אחרי סעיף קטן (יא)(ג2)(ג) יבוא:

"(ד) מי שמוכר כנכה על פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1949², זכאי לתגמולים, כל עוד הוא מוכר כנכה והוא עובד שכיר או עצמאי."

2. תחילה ותחולה (א) סעיף 351(יא)(ג2)(ד) לחוק העיקרי, כנוסחו בחוק זה, יחול גם לגבי מי שמתקיימים בו התנאים הקבועים בסעיף האמור בשבע השנים שקדמו ליום התחילה של חוק זה.

(ב) תחילתו של סעיף 351 (יא)(ג2)(ד) לחוק העיקרי כנוסחו בחוק זה ביום תחילת שנת המס בה פורסם חוק זה.

דבר ה ס ב ר

סעיף 351(יא)(ג2) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה–1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי) מעניק פטור מתשלום דמי ביטוח למי ששוחר מצה"ל מטעמי בריאות והוא ניתן לתקופה של חודשיים בלבד; קביעה זו אינה רלוונטית באשר לרוב הנכים, בפרט הקשים שבהם, שכן לוקח שנים להשתקם ולרכוש מקצוע אשר יעניק להם תעסוקה מפרנסת, או אז יכול הפטור מדמי הביטוח הלאומי להעניק סיוע רב בשיקום לנכי צה"ל המוכרים כנכים על פי חוק הנכים [תגמולים ושיקום], התשי"ט–1959.

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.
² ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

הצורך בסיוע לנכים קשים, הוכר והוטמע בפקודת מס הכנסה, כך שכיום מוענק פטור מתשלום מס הכנסה לנכים ועיוורים עם למעלה מ-90% נכות והחוק חל על כל הנכים באופן שוויוני. לעומת זאת, כאשר מדובר על הפטור מתשלום דמי הביטוח הלאומי, ישנה אפליה ברורה. המוסד לביטוח הלאומי, מעניק פטור לנכים המוכרים מכוח חוק הביטוח הלאומי, אך הסדר זה אינו חל כאשר מדובר על נכי צה"ל.

בבג"ץ 9863/06 קר"ן - עמותת קטועי רגלים לוחמים נ"י מדינת ישראל - שר הבריאות בית המשפט דן במקרים בהם יש להעדיף את נכי צה"ל על פני נכים ממסגרות סוציאליות אחרות, וקבע כי יש הגיון בהטבה זו כדלקמן:

"גישה זו טעמיה עימה, ואולם המחוקק הישראלי אימץ גישה שונה. הוא סבר כי יש מקום להבחין בין מי שנפגעו במהלך השירות הצבאי ועקב השירות, עליהם חל חוק הנכים, ובין מי שנכותם נובעת ממחלה או מפגיעה אחרת שאין לה קשר לשירות צבאי, עליהם חל (להוציא חריגים שאינם מענייננו) חוק ביטוח בריאות. האבחנה בין שתי קבוצות אלה בהן עוסקת העתירה נסמכת על אמת מידה הבוחנת את הסיבה למוגבלות ואת הנסיבות שבהן נגרמה והיא מבקשת לפצות את מי שנפגע במהלך שירות המדינה ועקב אותו השירות ולא רק להעניק לו ביטחון סוציאלי. עמד על כך הנשיא ברק ברע"א 7678/98 קצין התגמולים נ"י דוקטורי (פורסם בנבו), [20.6.2005] (להלן: עניין דוקטורי), באומרו: "אכן, חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן - חוק הנכים) הוא מיוחד במינו. הוא מבוסס על ההכרה בחובתה ובאחריותה של החברה כולה כלפי חיילים שנפגעו עקב שירותם הצבאי, שירות שהוטל עליהם על ידי המדינה, ולמען המשך קיומה וביטחונה (גי גל, "עיקרון הפיצוי במערכת הביטחון") הסוציאלי לאנשים עם מוגבלות בישראל והשלכותיו", עבודה חברה ומשפט ט' (תשס"ב-2002) 115, 123; דברי ראש הממשלה בן-גוריון בדברי הכנסת 2 (תש"ט) 1572). הוא שונה מחוקי נכים אחרים ומהסדרים סוציאליים אחרים של תמיכה בנכים. אלה מבוססים לרוב על נזקקות כלכלית. לעומת זאת, חוק הנכים מבוסס על חוב שהמדינה חבה למי שנפגע בשירותה". אכן, מדינת ישראל רשאית לפרוע את חובה המוסרי כלפי אוכלוסיות שנטלו חלק בתקומתה ובהגנתה וכלפי אוכלוסיות שנפגעו אך בשל השתייכותן הלאומית. חובה מוסרית זו היא בבחינת שוני רלוונטי, שיש בו כדי להצדיק, בנסיבות המקרה, את ההבחנה בין קצבת נכי עבודה לבין התמלוגים המשתלמים במסגרת הקבוצה השנייה (שם, 140-141; ראו גם: דנ"א 5343/00 קצין תגמולים נ"י אביאן, פ"ד נו(5) 732, 743 (2002); רע"א 10758/06 קצין התגמולים-משרד הביטחון נ"י יעקובוביץ', פסקאות 16-17 (פורסם בנבו), [11.5.2008]; ראו והשוו עניין בשארה וכן עתירה לדיון נוסף שנדחתה: דנג"ץ 1241/07 בשארה נ"י שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו), [14.10.2007]."

גם בעניין ארגון נכי צה"ל אליו הפנו העותרים הדגיש בית המשפט את דבר קיומו של שוני רלוונטי זה לטובת זכאי משרד הביטחון באומרו "השוני הרב בתכליות ההסדרים השונים [לעניין גמלאות נכי צה"ל וגמלאות לנכים אחרים] בא לידי ביטוי במהות הסדרי התגמולים. ככלל, נכי צה"ל זוכים לעדיפות משמעותית ולהטבות רבות על פני יתר הנכים" (שם, פסקה 22). על רקע זה החליט בית המשפט שם לפסול תקנות שקבעו קריטריונים מתמירים יותר לנכי צה"ל מאלה שנקבעו לנכי הביטוח הלאומי בכל הנוגע לקביעת נכות בגין צלקות, בציינו "קשה מאוד להצדיק את ההבחנה לרעת נכי צה"ל לעומת נכים אחרים באשר למבחנים לקביעת דרגת נכות בגין צלקות... התכליות השונות שעומדות בבסיס הסדרי

התגמולים השונים מלמדות, כי ככל שקיים שוני רלוונטי בין נכי צה"ל לנכים אחרים ביחס למבחנים לקביעת שיעור הנכות, הרי שוני זה אינו אמור לפעול לרעת נכי צה"ל" (שם, פסקה 23). העותרים ביקשו ללמוד מפסק דין זה על הכרה בקיומה של קבוצת שוויון אחת הכוללת הן את נכי צה"ל והן את נכי הביטוח הלאומי, אך נראה כי לא כך נקבע בפסק הדין שהנמקתו נסמכת כל כולה על התפישה לפיה חוק הנכים והתקנות שהותקנו מכוחו תכליתם להיטיב עם נכי צה"ל וכן על כך שתכלית זו אינה עולה בקנה אחד עם מתן זכויות מופחתות לנכי צה"ל."

עולה מהאמור, כי הפסיקה ראתה לנכון לקבוע כי נכי צה"ל לא יופלו אל מול נכי הביטוח הלאומי, מהטעמים לעיל.

עוד נקודה חשובה היא, שנכי צה"ל אינם זכאיים לזכויות מהביטוח הלאומי לאור חובתם לבחור בין הגופים, ולכן הם בעצם משלמים לביטוח הלאומי מבלי שיוכלו לגבות כספים מהביטוח הלאומי בגין נכותם, ככל שתחמיר.

העניין נידון במספר מקרים מועט בפסיקה (3 מקרים בלבד), בעל (ארצי) 21494-06-14 **עמוס תלמי נ' המוסד לביטוח לאומי**, דן בית הדין הארצי לעבודה וכך נכתב:

"בית הדין בחן את טיעוני הצדדים וגילה דעתו כי "טענותיו של התובע מבוססות על ההגיון בהתאם למה שנראה כתכלית החוק, ועשויות להתיישב היטב עם... לשונו של החוק". עם זאת, לאחר שבחן את פסיקת בית הדין הארצי בסוגיה זו, ובפרט את דב"ע (ארצי) מח/0-144 **אלי יבלונק נ' המוסד לביטוח לאומי**, [פורסם בנבו], דב"ע מט/0-61 **אריה סזנוביץ נ' המוסד לביטוח לאומי**, [פורסם בנבו] פד"ע כ' 318 (1989); פסק הדין בערעורים המאוחדים ייקרא להלן: עניין יבלונק), שוכנע בית המשפט כי היא עולה בקנה אחד עם עמדת המוסד. לאור זאת קבע כי "משבית הדין הארצי לעבודה פירש את הוראות סעיף 351(ד) לחוק באופן המתיישב עם עמדת הנתבע ודוחה את עמדת התובע - אין אנו רואים את עצמנו יכולים לקבל את פרשנותו של התובע, ועל כן - אנו דוחים אותה".

עולה כי סוגיה זו אינה יכולה להיפתר בפרשנות משפטית ויש חובה בתיקון העיוות על ידי המחוקק: "....לפיכך על אף שטענותיו של המערער שובות לב, לא שוכנענו כי ניתן להרחיב את ההטבה שנקבעה על ידי המחוקק באמצעות פרשנות תכליתית להוראת החוק."

המצב המשפטי השתנה, הואיל וסעיף 169 לחוק הביטוח הלאומי, שעמד במרכז הפרשנות בפסקי דין של כנעני וסוזנביץ לעיל, בוטל ואינו קיים יותר, ואין מניעה כיום לתיקון העיוות בחוק. לפיכך מוצע, להוסיף את סעיף (ד) לחוק הביטוח הלאומי לפיו יינתן פטור מתשלום דמי ביטוח לאומי למי ששוחר מצה"ל מטעמי בריאות ומוכר על ידי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב] והפטור לא יהיה רק לחודשים כנהוג בחוק כיום אלא יהיה בתוקף כל עוד עומד בתנאים המפורטים בסעיף (ד) המוצע.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ח בתמוז התשפ"ג (17.07.2023)

