



בג"ץ 5998/12 - גיא רונן ו-684 עותרים אחרים נ' כנסת ואח'

מנהלי - צבא וביטחון

var MareMakom = "בגץ 5998/12 - גיא רונן ו-684 עותרים אחרים נ' כנסת ואח', תק-על בגץ 5998/12(3),
6612(25/08/2013)";

בג"ץ 5998/12 - גיא רונן ו-684 עותרים אחרים נ' כנסת ואח'עליו

בג"ץ 5998/12

גיא רונן ו-684 עותרים אחרים

נגד

1. כנסת

2. ראש הממשלה

3. שר האוצר

4. שר הביטחון

5. הרמטכ"ל

6. "צוות ארגון גמלאי צה"ל"

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[25.08.2013]

כבוד הנשיא א' גרוניס

כבוד השופט י' דנציגר

כבוד השופט צ' זילברטל

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרים:

בשם המשיבה 1:

בשם המשיבים 2-5:

בשם המשיב 6:

עו"ד יורי נחושתן; עו"ד גל שבי

עו"ד ד"ר גור בליי

עו"ד שוש שמואלי; עו"ד מיכל לייסר

עו"ד ברוך אברהמי

תאריך הישיבה:

ט"ו באב התשע"ג

פסק-דין

הנשיא א' גרוניס:



1. הגימלה המשתלמת לגימלאי צה"ל מתעדכנת מעת לעת על פי מנגנון הקבוע בחקיקה ראשית. בעבר, קבע החוק כי הגימלה תוצמד למשכורת של משרת קבע פעיל בצה"ל, בתפקידו ובדרגתו של הגימלאי. במסגרת תיקון לחוק, שונה מנגנון העדכון, וכיום הגימלה צמודה למדד המחירים לצרכן. בנוסף לשינוי מנגנון העדכון, כולל התיקון לחוק הוראות נוספות, המיטיבות עם הגימלאים. האם התיקון לחוק הוא חוקתי? זו השאלה שמעוררת העתירה שלפנינו.
הרקע לעתירה
2. חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן - חוק הגימלאות), הוא דבר החקיקה המסדיר את נושא הגימלאות של משרתי קבע בצה"ל. חוק הגימלאות מגדיר, בין השאר, את הגימלאות ושיעורן (פרק ב' לחוק), וקובע את סדרי תביעת הגימלאות (פרק ג') ואת סדרי התשלום (פרק ד').
אשר לשיעור הגימלה, קובע סעיף 14(א) לחוק הגימלאות כי: "הזכאי לקיצבת פרישה תשולם לו כל ימי חייו קיצבה בסכום השווה לחלק השש מאות ממשכורתו הקובעת כפול במספר חדשי שירותו, ובלבד שלא יעלה על שבעים אחוזים ממשכורתו זו ולא יפחת מעשרים אחוזים ממנה" (ההדגשה הוספה - א' ג'). בסעיף 5 לחוק הגימלאות, בנוסחו עובר לתיקון נשוא עתירה זו, נקבע כי ה"משכורת הקובעת" של הגימלאי תיקבע בהתאם לדרגתו ביום פרישתו משירות פעיל, ותעודכן בהתאם לשינויים שיעשו במשכורת של משרת קבע פעיל בתפקידו ובדרגתו של הגימלאי (להלן - בעל התפקיד הפעיל). מנגנון זה מהווה, למעשה, מנגנון של הצמדת הגימלה למשכורתו של בעל התפקיד הפעיל (להלן - מנגנון ההצמדה הקודם או מנגנון ההצמדה לפעיל).
3. ביום 27.6.2012 פורסם ברשומות חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן - התיקון). במסגרת התיקון, שונה מנגנון העדכון של הגימלה. החל מיום 1.6.2012, מועד כניסת התיקון לתוקף, הקיצבה המוענקת לגימלאי אינה צמודה עוד למשכורתו של בעל התפקיד הפעיל, אלא מתעדכנת, אחת לשנה, בהתאם לשיעור העלייה במדד המחירים לצרכן (להלן - מנגנון ההצמדה למדד). יש לציין, שהתיקון מתייחס ל"שיעור עליית המדד", כלומר אם בשנה מסוימת השינוי במדד המחירים לצרכן יהיה שלילי, אזי לא תתבצע הפחתה של הגימלה (ראו גם דברי ההסבר לסעיף 6 המוצע).



הנה כי כן, תחת המנגנון של הצמדת גובה הגימלה למשכורתו של בעל התפקיד הפעיל, בחר המחוקק להצמיד את גובה הגימלה למדד המחירים לצרכן. בנוסף, כולל התיקון הטבות שונות לגימלאים שמועד פרישתם חל לפני כניסת התיקון לתוקף. בעיקר מדובר על תשלום תוספות שונות לגימלה, כגון תוספת שחיקה ותוספת בגין עליית המדד בשנים קודמות. התוספות הוענקו בשיעורים שונים, בהתאם למועד הפרישה ולתפקידו של הגימלאי ערב הפרישה (להסדר המפורט בעניין התוספות לגימלה, ראו סעיף 6 לחוק הגימלאות, בצירוף התוספת הראשונה והשנייה לחוק). הטבות נוספות שמעניק התיקון לגימלאי צה"ל הינן, למשל, ביטול או הפחתה של ניכויים שונים מן הגימלה.

כבר עתה יובהר, כי ההסדרים המתוארים לעיל מתייחסים אך ורק לגימלאים אשר נמצאים בהסדר מסוג פנסיה תקציבית. החל משנת 2004, כל חייל המתחייב לשירות קבע בצה"ל, מצוי בהסדר מסוג פנסיה צוברת. המשמעות המעשית של נתון זה הינה שקבוצת הגימלאים עליה חל החוק היא קבוצה סגורה, שכן לא יהיו עוד גימלאים אשר יצטרפו בעתיד להסדר מסוג פנסיה תקציבית. משמעות נוספת היא שמטבע הדברים, מספרם של חברי הקבוצה בה עוסקת העתירה ילך ויקטן בחלוף השנים.

4. התיקון נשוא העתירה, ובפרט שינוי מנגנון עדכון הגימלה העומד במוקד התיקון, מהווה אחד מבין מספר תיקוני חקיקה דומים במגזרים אחרים בשירות הציבורי. בכל המגזרים הללו שונה מנגנון עדכון הגימלה של הנהנים מפנסיה תקציבית, כך שכיום הגימלה צמודה למדד המחירים לצרכן. בתוך כך, מנגנון הצמדת הגימלאות למדד הוחל בשירות המדינה, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, במערכת החינוך ובגופים נוספים. בחלק מן המגזרים, נעשה השינוי מכוח הסכם קיבוצי משנת 2008, שנערך בין ההסתדרות הכללית לבין המדינה ומעסיקים נוספים. במרבית המגזרים נעשה השינוי על דרך של חקיקה ראשית, אשר הבסיס לה היה אותו הסכם קיבוצי משנת 2008 (לשינוי החקיקה המתייחס לעובדים בשירות המדינה ראו, סעיף 31 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (תיקון עקיף מס' 50 לחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970); לשינוי החקיקה ביחס לשוטרים וסוהרים ראו, חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 52), התשע"ב-2012)).

טענות הצדדים בעתירה

5. העותרים הם כ-700 גימלאי צה"ל, אשר פרשו משירות פעיל עובר למועד תחילת תוקפו של התיקון. חלק מן העותרים הם חברי ארגון "צוות חדש". בעתירתם טוענים העותרים כי התיקון הוא חלק ממגמה מתמשכת של שחיקת זכויותיהם של הגימלאים, ושל ניתוק הקשר בין גימלאי צה"ל לבין משרתי הקבע הפעילים. כמו כן, עומדים העותרים על המאפיינים המייחדים, לשיטתם, את גימלאי צה"ל מגימלאים אחרים. כך, למשל, מדגישים העותרים את תרומתם הרבה של גימלאי צה"ל למדינה, את גיל פרישתם הצעיר יחסית, ואת העובדה שאינם יכולים להתאגד או להיות מיוצגים על ידי ארגון עובדים או ארגון גימלאים.



אשר לתיקון שבמוקד עתירה זו, מעלים העותרים מספר טענות. ראשית, טוענים העותרים כי התיקון אינו חוקתי, משום שהוא מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן - חוק היסוד). בתמצית, סבורים העותרים כי מנגנון ההצמדה למדד פוגע בזכותם לקניין ובזכותם לכבוד, שהינן זכויות המוגנות על פי חוק היסוד. עוד נטען כי התיקון מפלה אותם ביחס לגימלאי גופי הביטחון האחרים וכן ביחס למשרתי קבע פעילים. הפגיעה בקניין, לשיטת העותרים, מתבטאת בשחיקת הגימלה להם זכאים. לפי הטענה, מרגע פרישתם של העותרים, הפכה הזכות לגימלה לזכות קניינית המוקנית להם. העותרים מוסיפים וטוענים כי משום שהיקף השחיקה הצפוי הוא גדול במיוחד, מדובר גם בפגיעה בזכותם לקיום בכבוד, הנגזרת מהזכות לכבוד. אשר לפגיעה בשוויון, טוענים העותרים כי הם מופלים לרעה במספר מישורים: ביחס לגימלאים בגופי ביטחון אחרים (ובפרט שירות הביטחון הכללי), אשר לגביהם לא שונה מנגנון עדכון הגימלה, כלומר, גימלתם נותרה צמודה למשכורתם של בעל התפקיד הפעיל; וביחס למשרתי הקבע הפעילים, אשר לאחר התיקון לחוק קיבלו תוספות שכר שונות, ולכן הגימלה שלהם תהיה גבוהה יותר לכשיפרשו לגימלאות.

עוד טוענים העותרים כי התיקון אינו עומד במבחני פסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק היסוד; וניתן לטעון כי יש תחולה אף לסעיף 9 לחוק היסוד). בתוך כך, טוענים העותרים כי החוק אינו הולם את ערכי מדינת ישראל, ובפרט את הערך של הוקרת גימלאי צבא הקבע והקשר שלהם למשרתים הפעילים. עוד נטען כי החוק אינו לתכלית ראויה, שכן המניע האמיתי מאחוריו הוא חיסכון תקציבי ותו לא, ולא השאיפה ליצור ודאות ומדיניות אחידה, כפי שנטען בהצעת החוק. בתוך כך, טוענים העותרים כי התכלית האמיתית של החוק, קרי השאיפה לחיסכון כספי, הוצנעה והוסתרה בדיונים על הצעת החוק ובדברי ההסבר. לבסוף, טוענים העותרים כי הפגיעה בזכויותיהם אינה מידתית, בין השאר משום שהקבוצה הנפגעת היא קבוצה קטנה וסגורה.

שנית, טוענים העותרים כי החלת מנגנון עדכון הגימלה החדש, קרי מנגנון ההצמדה למדד, גם לגבי גימלאים שפרשו משירות הקבע לפני כניסת החוק לתוקף, מהווה פגיעה בזכויות מוקנות באופן רטרואקטיבי. בכלל זה, טוענים העותרים כי זכויותיהם התקבעו במועד פרישתם מן השירות, ולא ניתן לפגוע בזכויות אלה. בהקשר זה מוסיפים העותרים כי הטבות שניתנו במסגרת התיקון למשרתי קבע פעילים, בגין התקופה שלפני כניסת החוק לתוקף, הוחלו אך ורק על משרתי הקבע הפעילים, ולא הוחלו על הגימלאים.

שלישית, טוענים העותרים כי נפלו פגמים בהליך חקיקת התיקון. לפי טענה זו, לא ניתנה לגימלאים זכות טיעון לפני שנפגעו זכויותיהם, ובכך נפגעו כללי הצדק הטבעי. כמו כן, טוענים העותרים כי ארגון "צוות", אשר ייצג את הגימלאים בהליכי חקיקת החוק, הוא ארגון וולונטרי שאין לו סמכות בדין או סמכות פורמלית אחרת לייצג את הגימלאים, וכן מוסיפים הם שהארגון מצוי בניגוד עניינים (לגבי ארגון "צוות", ראו פסקה 8 להלן). לכן, לשיטת העותרים, אין לייחס חשיבות להסכמות אליהן הגיע הארגון ביחס לזכויות הגימלאים.



בהתבסס על טענות אלה, סבורים העותרים כי על בית המשפט להורות למשיבים לתקן את התיקון לחוק, כך שתינתן לאותם גימלאים שפרשו לפני מועד תחילת התיקון אפשרות חד-פעמית לבחור: האם יחול עליהם מנגנון עדכון הגימלה הקודם (קרי, הצמדה למשכורתו של בעל התפקיד הפעיל), או שמא יחול עליהם מנגנון עדכון הגימלה הקבוע בתיקון (קרי, מנגנון ההצמדה למדד). יודגש, כי על אף הפגמים הנטענים, לא ביקשו העותרים לבטל את התיקון לחוק או להשיב את מנגנון ההצמדה הקודם על כנו.

6. המשיבה 1, כנסת ישראל (להלן - הכנסת), בדעה כי יש לדחות את העתירה. בכל הנוגע לחוקתיותו של החוק, צירפה עצמה הכנסת לעמדת המשיבים 2-5, אשר תובא בהמשך. את טיעוניה מיקדה הכנסת אך ורק בטענת העותרים לפגמים בהליך החקיקה ולפגיעה בזכות הטיעון שלהם.

בפתח תגובתה, עמדה הכנסת על העובדה שהתיקון מהווה חוליה בשרשרת של תיקוני חקיקה דומים ביחידות שונות בשירות הציבורי. לאחר מכן תיארה הכנסת את הליך החקיקה ואת קורות הדיונים שנערכו ביחס לתיקון הנדון במליאת הכנסת ובוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת. בתוך כך, ציינה הכנסת כי בדיונים נכחו נציגי ארגון "צוות", וטענה כי גם חלק מן העותרים נכחו בדיונים, והביעו את התנגדותם לשינוי מנגנון ההצמדה (ככל הנראה, אותם עותרים שנכחו בדיונים הם חברי ארגון "צוות חדש"). זאת ועוד, באחד הדיונים בוועדת הרווחה נשא דברים אף בא כוחם של העותרים, עו"ד נחושתן. לגופם של דברים, טוענת הכנסת כי הדעה הגורסת שהתיקון פוגע בגימלאים נשמעה בדיונים. יתרה מכך, בדיונים אף נשקלה האפשרות לאפשר לחלק מן הגימלאים זכות בחירה בין מנגנון ההצמדה למדד לבין מנגנון ההצמדה לבעל התפקיד הפעיל, אולם אפשרות זו נדחתה בסופו של דבר. יתר על כן, במישור העקרוני טוענת הכנסת כי הרשות המחוקקת, בשונה מרשויות מינהליות, אינה כפופה לכללי הצדק הטבעי ולחובה ליתן זכות טיעון למי שעלול להיפגע מחקיקה ראשית, ולכן ממילא יש לדחות את טענת העותרים לפגיעה בזכות הטיעון שלהם. בשים לב לכך שהכנסת תומכת בהתנגדות המשיבים 2-5 לטענותיהם האחרות של העותרים, טענת הכנסת היא כי דין העתירה להידחות.



7. אף דעתם של המשיבים 5-2 - ראש הממשלה, שר האוצר, שר הביטחון וראש המטה הכללי - היא כי יש לדחות את העתירה. את עמדתם שטחו המשיבים 5-2 בהרחבה בתגובתם לעתירה, ונביא את עיקרי הדברים. תחילה, מייחסים המשיבים 5-2 משקל רב לעובדה שהתיקון הוא חלק ממהלך כולל ורחב היקף לשינוי שיטת עדכון הגימלה בהסדרי פנסיה תקציבית, אשר בוצע בשנים האחרונות בחלקים ניכרים מן השירות הציבורי. בתוך כך, מדגישים המשיבים כי המהלך בוצע באמצעות משא ומתן קיבוצי או באמצעות הידברות. המשיבים מציינים כי הידברות ממושכת התנהלה גם עם גימלאי צה"ל בכל הנוגע לתיקון נשוא העתירה, וכי במהלך הדיונים נשמעו עמדות של גימלאים רבים ושל ארגון "צוות" (לגבי ארגון זה, ראו פסקה 8 להלן).

מן הבחינה המשפטית, סבורים המשיבים 5-2 כי העותרים לא השכילו להצביע על פגיעה בזכותם החוקתית לקניין, משום שטענת העותרים לפיה ההצמדה למדד מרעה את מצבם ביחס למנגנון ההצמדה הקודם היא כוללת, ספקולטיבית ובלתי-מוכחת. בהקשר זה מדגישים המשיבים ששיעור השינוי העתידי בכל אחד מן המנגנונים אינו ידוע, ומוסיפים כי אין להתעלם מכך ששינוי מנגנון ההצמדה לא היה השינוי היחיד שבוצע במסגרת התיקון, שכן במסגרתו הוענקו לגימלאים הטבות משמעותיות ותוספות לקיצבה. אשר לזכות לשוויון, טוענים המשיבים כי העותרים לא הוכיחו פגיעה בשוויון, בין השאר נוכח העובדה שהמהלך של שינוי מנגנון ההצמדה הוחל על גופים רבים בשירות המדינה, לרבות במשטרת ישראל (המשיבים טוענים במפורש שגם ביחס לגופי ביטחון אחרים הכוונה היא ליישם שינוי דומה, אולם הצדדים טרם הגיעו להסכמות בעניין). בהקשר זה טוענים המשיבים, כי אף אם קיימת פגיעה בשוויון, אין היא עולה כדי פגיעה בהיבט החוקתי של הזכות לשוויון. זאת ועוד, סבורים המשיבים כי אף אם נפגעת זכות חוקתית כלשהי של העותרים, הרי הפגיעה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה ואינה מקימה עילה להתערבות בית המשפט. זאת, בין השאר משום שהפגיעה - אם קיימת - היא מידתית, ומשום שבבסיס התיקון עומדות תכליות חשובות, כגון אחידות בין מנגנון עדכון הגימלה של גימלאי צה"ל לבין המקובל בשוק הפנסיוני ובמגזרים אחרים; מתן ודאות והגנה לגימלאים מפני שחיקה ריאלית בגובה הקצבה, אשר לא ניתנו במנגנון ההצמדה הקודם (כך, למשל, בשנים 2002-2010 עלה מדד המחירים לצרכן בשיעור גבוה יותר מעליית גובה הגימלה); וכן יעול ושיפור יכולתה של המדינה לתכנן ולאמוד את ההוצאות הכספיות הצפויות.

לשיטת המשיבים 5-2, יש לדחות אף את טענת התחולה למפרע שהעלו העותרים. תחילה טוענים המשיבים כי משלא הוכחה פגיעה בזכות חוקתית, אין נפקות לטענת התחולה למפרע. לגוף הטענה טוענים המשיבים כי אין מדובר בתיקון רטרואקטיבי או רטרואקטיבי, אשר משפיע על הסכומים ששולמו לגימלאים בעבר, אלא על תיקון בעל תחולה אקטיבית, העוסק בהשפעה המשפטית העתידית של מצב קיים.

לסיום, טוענים המשיבים 5-2 נגד הסעד שהתבקש בעתירה, קרי הבקשה שבית המשפט יורה על תיקון החוק ועל מתן זכות בחירה ביד הגימלאים באשר למנגנון ההצמדה שיחול עליהם. לשיטת המשיבים, סעד המחייב את המחוקק ליזום חקיקה מתקנת הוא סעד חריג, אשר נוגד את עקרון הפרדת הרשויות ומהווה התערבות ממשית בהליך החקיקה. לכן, ובהיעדר נימוק משכנע מטעם העותרים לבחירה בסעד זה, סבורים המשיבים כי מטעם זה בלבד ניתן לדחות את העתירה.



8. ביום 23.9.2012 הגיש ארגון "צוות - ארגון גמלאי צה"ל" (להלן - הארגון או ארגון "צוות"), בקשה להצטרף כמשיב בעתירה. הארגון מאוגד כעמותה רשומה, ומגדיר עצמו כארגון ש"ייצוג גמלאי צה"ל הוא עיסוקו המתמיד". יוער, כי מדובר בארגון שאין לו מעמד בחוק, אלא הוא ארגון וולונטרי. עם זאת, לטענת הארגון, מרבית גמלאי צה"ל חברים בו (כ-34,700 גמלאים), ובתקנון הארגון מוענקת לו הזכות לייצג את החברים בו. ביום 24.9.2013 נעתר בית משפט זה (השופט א' שהם) לבקשת הארגון להצטרף לעתירה, והארגון צורף כמשיב 6. לאחר שצורף כמשיב, הגיש הארגון את תגובתו לעתירה.

לעמדת הארגון, דין העתירה להידחות. הארגון מציין, כמו המשיבים האחרים, כי התיקון העומד במוקד עתירה זו אינו עומד כשלעצמו, ושיש לראותו כחלק ממארג חוקים דומים, אשר הוחלו על עובדי שירות המדינה ועל המשרתים במשטרה. כמו כן, טוען הארגון שדעתם של הגמלאים נשמעה בהליכי חקיקת החוק, בעיקר באמצעות ארגון "צוות" שהגן על זכויותיהם לכל אורך הליכי החקיקה. בהקשר זה טוען עוד הארגון, כי על העותרים היה להעלות את טענותיהם במועד המתאים, קרי לאורך השנים בהם התנהל המאבק והליך החקיקה, ולא רק לאחר שנחקק התיקון. לגופו של התיקון, מציין הארגון כי בנוסף לעדכון מנגנון הגימלה, כולל ההסדר גם הטבות רבות לגמלאים, אשר לא ניתן להן משקל מספיק בעתירה. עוד טוען הארגון כי העותרים לא התחשבו בעובדה שההצמדה למדד היא יותר ודאית ויציבה מאשר הצמדה לשכר המשרתים הפעילים. לסיום טוען הארגון, כי דעתם של העותרים היא דעת מיעוט בקרב גמלאי צה"ל, וכי היא הועלתה ונדחתה בדיונים הפנימיים שהתנהלו בארגון.

דיון והכרעה

9. דרך הילוכנו תהא כדלקמן: נפתח בתיאור קצר של מהלך הדברים והנסיבות אשר הובילו לחקיקת התיקון. לאחר מכן נעבור לדון בטענות העותרים - תחילה בטענה לפגיעה בזכות הטיעון שלהם, ולאחר מכן בטענות לאי-חוקתיות החוק ולטרואקטיביות של התיקון. לסיום נתייחס לסעד שביקשו העותרים.



10. מערכת הדינים אשר מסדירה את שכרם של משרתי הקבע בצה"ל, ואת זכויותיהם של גימלאי צה"ל, היא מערכת דינים ייחודית. בשונה מעובדים אחרים במשק, משרתי הקבע אינם מוגדרים כ"עובדים", אלא כ"חיילים". השוני מתבטא, בין השאר, בכך שלמשרתים אין זכות להתאגד בארגון עובדים, ובכך שהיחסים בין משרתי הקבע (ה"עובד") לבין הצבא (ה"מעסיק") מבוססים על הוראות ופקודות הצבא. בשל האופי הייחודי האמור, הוחלט ליצור תיאום בין שכרם של משרתי הקבע לזה של עובדי שירות המדינה, על מנת שמשרתי הקבע ייהנו מהתנאים להם זכו עובדי שירות המדינה במסגרת המו"מ הקיבוצי שמנהלת עבורם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, המשמשת כארגון היציג של העובדים בשירות המדינה. הגישה לפיה שכרם של משרתי הקבע יעודכן בהתאם לזה של עובדי שירות המדינה, עוגנה בהחלטת ממשלה (ראו, החלטת הממשלה ש/40 מיום 11.2.1979. יוער, כי ההחלטה מתייחסת לשנים 1978-1980, אולם הלכה למעשה פועלת המדינה ברוח ההחלטה מאז ועד היום).

באופן דומה להתאמה בין משרתי הקבע הפעילים לבין מקביליהם בשירות המדינה, קיימת התאמה גם בין הסדרי הפנסיה, ובכלל זה הפנסיה התקציבית, בשני המגזרים. כך, הוראות חוק הגימלאות, המתייחס לגימלאי צה"ל (וכן הוראות החוק אשר קדם לו: חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות), התשי"ד-1954), דומות במהותן להוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, המתייחס לגימלאים בשירות המדינה. הקירבה בין הסדרי הפנסיה של גימלאי צה"ל ושל גימלאי שירות המדינה זכתה להכרה אף בבית משפט זה (ראו, בג"ץ 338/81 בוצר נ' ממשלת ישראל, פ"ד לו(1) 185, 189 (השופט ש' לוי) (1982): "[חוק הגימלאות] וחוק שירות המדינה צריכים להתפרש in pari materia". פסק הדין עוסק ביחס שבין ההוראות החלות על גימלאי שירות המדינה לבין חוק הגימלאות משנת 1954, אולם הדברים נכונים אף לגבי חוק הגימלאות הנוכחי, משנת 1985). זאת ועוד, הדמיון בין הסדרי הגימלאות אינו מתמצה אך ורק בנקודת הזמן בה נחקקו החוקים, אלא מתבטא גם בתיקונים שנעשו בחלוף השנים. כך, למשל, בשנת 2002 שונתה שיטת הפנסיה בשירות המדינה, מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת. בהתאם, וכפי שצוין לעיל, בשנת 2004 נעשה שינוי דומה גם בנוגע להסדר הפנסיה החל על משרתי הקבע.

לסיכום נקודה זו, ניתן לומר כי תנאי משרתי הקבע בצה"ל, לרבות תנאי פרישתם וזכויותיהם לאחר הפרישה, מצויים בתיאום מסוים עם תנאיהם של מקביליהם בשירות המדינה. תיאום זה התבטא בעבר גם בנושא מנגנון עדכון הגימלה, שכן גימלאי צה"ל, כמו גם גימלאי שירות המדינה, היו כפופים למנגנון ההצמדה לבעל התפקיד הפעיל. התיאום בין ההסדרים בנושא מנגנון עדכון הגימלה "הופר" בשנת 2010, כאשר חוקקה הוראה המשנה את מנגנון ההצמדה ביחס לגימלאים בשירות המדינה, שהחילה עליהם את מנגנון ההצמדה למדד. התיקון נשוא עתירה זו "מתקן" את אותה הפרה, ומחזיר את התיאום על כנו, בכך שקובע הסדר של הצמדה למדד גם ביחס לגימלאי צה"ל.

נקודה נוספת שעלינו לציין, טרם שנפנה לבחון את טענות העותרים, הינה כי מהחומר שלפנינו עולה ששינוי מנגנון עדכון הגימלה והפיכתו לצמוד למדד הוא שינוי רחב היקף, שהוחל ביחידות רבות בשירות הציבורי. בכוונת המדינה אף להרחיב את תחולתו על יחידות נוספות.



11. עתה נעבור לדון בטענות העותרים. כזכור, טענו העותרים כי בהליך החקיקה לא ניתנה להם זכות טיעון, וכי הדבר מהווה פגיעה בכללי הצדק הטבעי. אין בדינו לקבל טענה זו. לא אחת נקבע בפסיקה כי אין חובה לקיים הליך של שיתוף הציבור ושל מתן זכות טיעון אינדיבידואלית בהליך של חקיקה ראשית, לרבות לפרטים העשויים להיפגע מן החקיקה. הלכה זו נקבעה עוד בשנותיה הראשונות של המדינה (בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1509 (השופט מ' זילברג) (1958)), ואושרה פעמים רבות לאחר מכן (ראו למשל, בג"ץ 7138/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת נ' שר הפנים, פ"ד נח(5) 709, 714-716 (2004); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 720-721 (שופטי הרוב) (2005) (להלן - פרשת חוף עזה)). גם בענייננו מדובר בתיקון לחקיקה ראשית, ולא ניתן איפוא לומר שעל הכנסת הייתה מוטלת חובה לאפשר לכל הנפגעים הפוטנציאליים מן החוק לטעון בפני ועדותיה. שיטתנו הפרלמנטרית הינה שיטה של דמוקרטיה ייצוגית. ההנחה היא שבתהליך החקיקה ובתהליכים פרלמנטריים אחרים מיוצגות הדעות השונות לגבי הסוגיה המסוימת הנדונה בכנסת. אכן, ייתכן שבפועל דעה מסוימת לא תמצא ביטוי, מאחר שאין חבר כנסת שמוכן או מעוניין לייצגה. אף אם זה המצב במקרה מסוים, אין בכך כדי להוביל למסקנה כי יש ליתן זכות טיעון לאותה דעה שאינה מיוצגת או מוצגת על ידי אף חבר כנסת. טעם נוסף לכך שאין לקבל כי קיימת זכות טיעון בהליכים פרלמנטריים לגורמי חוץ הוא טעם מעשי. לגבי סוגיות ציבוריות רבות ניתן לעיתים למצוא דעות רבות ושונות, עם גוונים רבים ותת-גוונים. לפעמים מדובר בדעות של קבוצות מיעוט שבמיעוט, היינו קבוצות שמספר חבריהן קטן ביותר, ואפשר שאף מדובר בדעות של בודדים. על כן, אין זה מעשי לשמוע כל דעה ודעה, כל גוון וגוון. עם זאת, בפועל כאשר נדונות סוגיות שונות בכנסת, בין במסגרת הליך חקיקה ובין בגדר דיונים פרלמנטריים אחרים בוועדות הכנסת, ניתנת לעיתים אפשרות טיעון, וכך אירע גם במקרה הנוכחי. כפי שעולה בבירור מהחומר המצוי לפנינו, עמדתם של העותרים - קרי, העמדה השוללת את מנגנון ההצמדה למדד - נשמעה בדיונים שקדמו לחקיקת התיקון. ראשית, חלק מן העותרים נכחו בדיונים, ואף בא כוחם נכח בדיונים והשמיע את התנגדותו לתיקון. שנית, מן הפרוטוקולים של דיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, עולה כי יושב-ראש הוועדה, חבר הכנסת חיים כץ, ושני חברי כנסת נוספים, תמכו בהצעה לפיה חלק מן הגימלאים יוכלו לבחור האם להיות כפופים למנגנון ההצמדה לפעיל או למנגנון ההצמדה למדד. הצעה זו נדחתה לבסוף. האומנם ניתן לומר בנסיבות אלה כי עמדתם של העותרים לא זכתה להתייחסות? ויודגש: עמדתם של העותרים נשמעה לא מכוח חובתה של הרשות המחוקקת להעניק להם זכות טיעון, שהרי כפי שצוין לעיל, לא מוטלת עליה חובה כאמור.
- לסיכום נקודה זו, התשובה לטענה לפגיעה בזכות הטיעון מורכבת משני רבדים: הרובד הראשון הוא שעל הכנסת לא הייתה מוטלת החובה ליתן לעותרים זכות טיעון. הרובד השני עניינו בכך שהלכה למעשה ניתנה זכות טיעון לנציגי הגימלאים-העותרים (ואף למי שמשמש כבא כוחם בעתירה זו), דעתם נשמעה, ואף זכתה להתייחסות גורמים שונים. נוכח האמור לעיל, אין מקום להיעתר גם לטענת העותרים לפיה ארגון "צוות" אינו בעל סמכות לייצג את העותרים. זאת, שהרי ממילא לא הייתה חובה ליתן זכות שימוע לעותרים, ומשום שלגופו של עניין יוצגו העותרים והשמיעו דעתם.
12. הטענה המרכזית שהעלו העותרים היא הטענה לאי חוקתיות החוק. העותרים טוענים, כאמור, שהתיקון פוגע בזכותם לשוויון, לקניין ולכבוד, באופן שאינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה. דין טענתם להידחות.
- בחינה האם דבר חקיקה הוא חוקתי נעשית במספר שלבים (לדוגמה אחת מני רבות ראו, פרשת חוף עזה, בעמ' 544-545 (שופטי הרוב), והאסמכתאות המובאות שם). בשלב הראשון, על העותרים להוכיח פגיעה בזכות חוקתית. במקרים מסוימים דוגמת המקרה דנא, חובה זו כורכת שתי חובות-משנה: ראשית, החובה להראות שהזכות הנטענת היא אכן זכות חוקתית. שנית, להצביע על פגיעה באותה זכות.
- במה דברים אמורים? בכל הנוגע לטענה לפגיעה בזכות הקניין, חלוקים הצדדים בשאלה האם זכות העותרים לגימלה היא חלק מזכות הקניין במובנה החוקתי (זכות המוגנת מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו), או שמא מדובר בזכות אישית-אובליגטורית. שאלה זו נדונה בבג"ץ 6784/06 שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות (12.1.2011) (להלן - פרשת שליטנר). באותה פרשה לא הביעו חברי המותב עמדה אחידה, כאשר שניים מתוך שלושת השופטים נטו לדעה שהזכות לגימלה כוללת מאפיינים קנייניים. אין בכוונתנו להכריע עתה במעמדה הנורמטיבי של הזכות לגימלה, ובשאלה האם כלולה היא בזכות החוקתית לקניין. מוכנים אנו להניח במקרה דנא, מבלי לקבוע מסמרות, כי התיקון עוסק ברכיבים העשויים לחסות תחת הזכות לקניין.



13. אך לא די בכך שמדובר בזכות חוקתית, שהרי על העותרים להצביע על פגיעה באותה זכות. במקרה הנדון, מספר טעמים מצטרפים לכדי מסקנה לפיה אין מדובר בפגיעה בזכות החוקתית לקניין. ראשית, הטענה שמנגנון ההצמדה למדד ירע את מצבם של הגימלאים אינה מבוססת. מדובר בטענה שהיא מעצם טבעה ספקולטיבית, משום שהיא מתמקדת בתוצאות עתידיות, קרי בהשפעה של שינוי המנגנון על גובה הגימלה העתידי. נוכח העובדה שמדובר בשינויים עתידיים, מסופקני אם ניתן ללמוד מתחשיבי העבר על פגיעה עתידית ודאית. בהקשר זה יוער, כי בעתירות חוקתיות טיפוסיות, מדובר על התנגשות בין פגיעה ודאית בזכות חוקתית, לבין תכלית שהתממשותה אינה ודאית אלא מסתברת במידה כלשהי. לעומת זאת, בענייננו המצב שונה, משום שכאמור אף הפגיעה הנטענת ביחס לזכות הקניין היא ספקולטיבית ואינה ודאית, דבר המחליש משמעותית את הטענה. העותרים טוענים איפוא לפגיעה בקניין, אך הם לא השכילו להוכיח כי קניינם אכן נפגע. זאת ועוד, אף תחשיבי העבר אינם מלמדים באופן חד-משמעי שההצמדה לפעיל היא "משתלמת" יותר מהצמדה למדד. כך, בשנים מסוימות עלה המדד בשיעור גבוה יותר משכרו של בעל התפקיד הפעיל, ולהיפך. לכן, אף אם היינו סבורים שהעבר עשוי ללמד על העתיד, לא הביאו העותרים נתונים המלמדים על נחיתות שיטתית של מנגנון ההצמדה למדד ביחס למנגנון ההצמדה לפעיל. ודוק: סבורני כי אף אם בעתיד יתברר ששיעור עליית המדד יהיה נמוך משיעור עליית השכר של בעל התפקיד הפעיל, לא יהיה בכך בהכרח כדי להוכיח שהתיקון מביא לפגיעה בזכות הקניין. זאת, בין השאר נוכח העובדה שהתיקון אינו עוסק אך ורק בשינוי מנגנון ההצמדה (הצופה פני עתיד), אלא בד בבד מעניק הוא לגימלאים הטבות ברורות בהווה (שחלקן משתלמות על פני מספר שנים), אולם על כך נרחיב בהמשך.

נוסיף, כי ספק אם ניתן להצביע על פגיעה בזכות נוכח ניתוק הקשר בין שכרו של בעל התפקיד הפעיל לבין הגימלאות. ניתוק זה אמור להביא לשינוי מהותי במדיניות השכר לעובדים, שכן השיקול (שבעבר היה בעל משקל רב והיקשה על מתן תוספות שכר), שעניינו השלכה אפשרית של השינויים בשכר על הגימלאות, לא יהיה רלוונטי יותר. לפיכך, לא יהיה עוד מקום להשוות בין מגמות השינויים בשכר לבין מגמות השינויים בסכומי הגימלאות. כך, למשל, יכול שתוספת שכר מסוימת תושג דווקא בהינתן ניתוק הזיקה בין עדכון שכרם של בעלי התפקידים הפעילים לבין עדכון הגימלאות, כשתוספת זו לא היתה מושגת אלמלא נעשה ניתוק זה. שינוי מציאות זה, שהביא לכך שמסלול התפתחות השכר יהיה נפרד ועל כן בהכרח שונה ממסלול התפתחות הגימלה, ייתכן שמחייב הוא דחייתה של האמירה החד משמעית, אותה משמיעים העותרים, לפיה צפויה בהכרח פגיעה בגימלאות וניתן יהיה לעמוד על פגיעה זו על-ידי השוואת שכרו של בעל תפקיד פעיל עם גימלתו של עמיתו שפרש.

שנית, נדמה כי אף העותרים עצמם אינם סבורים כי התיקון מביא לפגיעה בזכותם לקניין, ובוודאי שאינם סבורים שהפגיעה בזכות הקניין היא ודאית. העדות הטובה ביותר לכך היא הסעד שהעותרים מבקשים בעתירה. כזכור, מבקשים העותרים כי לכל גימלאי תינתן אפשרות לבחור האם הוא מעדיף להיות כפוף למנגנון ההצמדה לפעיל, או למנגנון ההצמדה למדד. הבקשה לשמר את אפשרות הבחירה היא אינדיקציה חזקה ביותר לכך שהעותרים עצמם אינם משוכנעים שמנגנון ההצמדה למדד נחות ממנגנון ההצמדה לפעיל, שהרי אם לא כן חזקה עליהם שהיו מבקשים לחזור למנגנון ההצמדה לפעיל כאופציה יחידה.

שלישית, במקרה הנדון יש ליתן משקל לכך שעמדתו של ארגון "צוות" מנוגדת לעמדתם של העותרים. אף שהארגון אינו "ארגון יציג" מבחינה רשמית, הוא משמש פעמים רבות כנציגם של גימלאי צה"ל. הארגון אף חתום על האמנה למען גימלאי צה"ל משנת 2007, לצד שר הביטחון וראש המטה הכללי. לכן, ומבלי להיכנס לשאלה באיזו מידה מייצג הארגון את העותרים, לא ניתן להתעלם מכך שהארגון, שהיה מעורב בהליכי החקיקה, סבור כי החוק מציע לגימלאים הסדר מאוזן וראוי, שיבטיח ודאות ושמירה על ערכה הריאלי של הגימלה. בנוסף, יש לזכור כי הארגון מייצג את מרביתם של גימלאי צה"ל, בעוד שהעותרים מהווים מיעוט שבמיעוט מתוך עשרות אלפי הגימלאים של צה"ל.



רביעית, אף אם היינו מקבלים את הטענה לפיה שינוי מנגנון ההצמדה מביא לשחיקה ודאית בגובה הגימלה (וכאמור, אין הוכחה לכך), היה עלינו לשקול האם העובדה שלצד שינוי המנגנון ניתנו לגימלאי צה"ל הטבות כספיות שונות אינה משפיעה על התוצאה. נמחיש בדוגמה פשוטה: נניח שהמעבר למנגנון ההצמדה למדד יביא לשחיקה של 2% בגובה הגימלה לגבי תקופה מסוימת, אולם התוספות ששולמו לגימלאי היו מגדילות את הגימלה ב-4% לגבי אותה תקופה. האם במצב כזה ניתן לומר שנפגעה זכות הקניין של הגימלאי? לגישתנו, התשובה היא שלילית. נראה, כי כאשר חוק העומד לבחינה חוקתית טומן בחובו מספר הסדרים, אין להסתפק בטענה שהסדר מסוים בו פוגע בזכות חוקתית, אלא יש לבחון את ההסדרים כמכלול, ולהעריך האם חלק מסוים באותו חוק מקזז את הפגיעה הנטענת (Penn Central Transport Co. v. City of New York, 438 U.S. 104, 137 (1978); Cienega Gardens v. United States, 503 F.3d 1266, 1282-1284 (Fed. Cir. 2007)). בוודאי שכך במקרים בהם מדובר בזכויות שניתנות לכימות (וכן ראו: Packer v. Board of Ret. of L.A. Cnty. Peace Officers' Ret. Sys., 217 P.2d 660, 664 (Cal., 1950); Allen v. City of Long Beach, 287 P.2d 765 (Cal., 1955)). מובן, כי כוונתנו אך ורק למקרה בו מדובר בפגיעה ובהטבה של אותה זכות, ולא בזכויות שונות אשר באחת מהן פוגעים וביחס לאחרת ניתנת הטבה. ההסתכלות על ההסדר החקיקתי כמכלול נכונה ביתר שאת כאשר מדובר בזכות הקניין, אשר לעיתים ניתן לכמת את הפגיעה בה ואת ההטבה המקזזת במונחים כספיים. בענייננו, לא ייחסו העותרים חשיבות רבה להטבות הכספיות השונות שהוענקו להם במסגרת התיקון לחוק, וממילא לא השכילו להוכיח שבחישוב ה"נטו", התיקון אכן פוגע בזכותם לקניין. בהחלט ייתכן שאלמלא ההטבות הכספיות הכלולות בחוק, היה משקל רב בהרבה לטענות בדבר פגיעה בזכות חוקתית. לסיכום חלק זה, העותרים לא עמדו בנטל להוכיח פגיעה בזכותם החוקתית לקניין (אף בהנחה שעסקינן בזכות קניינית). משנדחתה הטענה לפגיעה בזכות הקניין, מובן כי יש לדחות את טענתם של העותרים לפגיעה בזכות לכבוד. כזכור, טענו העותרים כי נוכח הפגיעה הקשה בקניינם, ניתן לומר שנפגעת אף זכותם לחיים בכבוד. עתה כבר מובן כי טענה זו, אשר נטענה ממילא באופן אגבי, אינה מבוססת כלל ועיקר.



14. בנקודה זו ראוי לעשות אתנחתא ברצף הדברים על מנת להציג נקודה בעלת עניין בבחינה החוקתית. ההנחה הסמויה של בעלי הדין הייתה שיש לבחון האם התיקון פוגע בזכות חוקתית על יסוד השאלה האם התיקון שינה לרעה את מצבם של הגימלאים ביחס למצב החוקי הקודם. הנחה סמויה זו הייתה נכונה אילו נתקיימה זהות בין המצב החוקי שקדם לתיקון לבין היקפה של הזכות החוקתית הערטילאית (היינו, טרם עריכת בחינה על יסוד פסקת ההגבלה). דא עקא, עצם העובדה שהמחוקק שינה את המצב החוקי, אינה מובילה בהכרח למסקנה שהתיקון הביא עימו פגיעה חוקתית. ראשית, יש לברר האם השינוי שנעשה הוא שינוי לרעה. שנית, אם אומנם מדובר בשינוי לרעה, יש לבחון האם הוא פוגע בזכות החוקתית הערטילאית, במקרה זה זכות הקניין. כאמור, במקרה דנא הגענו למסקנה כי לא הוכח כלל שינוי לרעה. ברם, אפילו הוכח שינוי לרעה, יש לבחון האם מדובר בפגיעה בזכות החוקתית או שמדובר אך בשינוי לרעה ביחס למצב החוקי שקדם לתיקון. במילים אחרות, ייתכן כי הרף שקבע המחוקק בחוק רגיל, בין לפני ובין אחרי חוק היסוד, הוצב גבוה יותר מן הרף החוקתי. ניתן להסביר את הדברים באמצעות המקרה שנדון בבג"ץ 2442/11 שטנגר נ' יו"ר הכנסת (26.6.2013) (להלן - עניין שטנגר). שם מדובר היה בתקיפה חוקתית של הוראת חוק שביטלה את האפשרות להגיש ערר בזכות במה שמכונה "גלגול שלישי", בענייני מעצר (ועניינים קשורים), לבית המשפט העליון. עד לאותו תיקון ניתן היה לתקוף החלטות מסוימות של בית משפט השלום בהליכים פליליים הנוגעים למעצר על דרך של ערר בזכות לבית המשפט המחוזי, ובערר נוסף בזכות לבית המשפט העליון. תיקון בחוק סדר הדין הפלילי (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תיקון מס' 8), התשע"א-2011) קבע שתחת ערר בזכות בגלגול שלישי תבוא האפשרות לבקש רשות ערר מבית המשפט העליון. ברור שהתיקון שינה לרעה את המצב החוקי של אנשים המצויים במעצר ביחס למצב ששרר בעבר (עוד לפני חקיקתו של חוק היסוד). באותו מקרה ציינתי כי הגם שהחוק המתקן שינה לרעה את מצבם של עצורים ביחס למצב החוקי הקודם, לא נבע מכך בהכרח שנפגעת הזכות החוקתית לחירות (עניין שטנגר, פסקה 45). זאת, משום שהרף החוקתי שהציב חוק היסוד היה נמוך מן הרף החוקי טרם תיקונו של החוק. במילים אחרות, תיקונו של חוק לאחר חקיקתו של חוק היסוד צריך להיבחן ביחס לרף החוקתי שקובע חוק היסוד, ולא ביחס למצב החוקי שקדם לתיקונו של החוק. ודוק: המקרים המועדים לשיבוש מסוג זה הם המקרים בהם החוק העומד לבחינה חוקתית משנה חוק קיים או מהווה תיקון להסדר קיים. ברי, כי במצב בו נחקק חוק חדש, בנושא שעד אותה עת לא היה מוסדר בחקיקה, לא מתעורר החשש שמא ייבחן התיקון ביחס למצב חוקי קודם.

בהקשר זה יש להזכיר את סעיף שמירת הדינים, הוא סעיף 10 לחוק היסוד. נקודת המוצא של הסעיף היא שהחוקים שקדמו לחוק היסוד קבעו רף חוקי נמוך מזה הנדרש על פי חוק היסוד. הסעיף נחקק על מנת למנוע תקיפה חוקתית של חוקים רבים ושונים שנתקבלו לפני חקיקתו של חוק היסוד. עם זאת, בהחלט ייתכן שהמצב החוקי שקדם לחוק היסוד הציב את הרף במיקום גבוה יותר מזה שהציב חוק היסוד, וכך היה בעניין שטנגר.

ואם נחזור לענייננו, מצאנו כזכור כי לא הוכחה כלל פגיעה של התיקון ביחס למצב החוקי בעבר. ואולם, השאלה הנכונה הייתה אמורה להיות האם נפגעה זכות הקניין החוקתית (בהנחה שמדובר בזכות כאמור), ולא השאלה האם התיקון שינה את המצב לרעה ביחס למצב החוקי עובר לתיקון. אם כן, בעת תקיפה חוקתית של תיקון של חוק רגיל יש לבחון את המצב החוקי החדש ביחס לרף שמציב חוק היסוד ועל פי בחינה זו לקבוע אם אכן הייתה פגיעה. אין לעשות כן ביחס למצב החוקי הקודם.



15. אף את טענת העותרים לפגיעה בשוויון לא נוכל לקבל. אכן, עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי. אשר להגנה החוקתית על עקרון זה, נפסק כי ההיבטים החוקתיים של השוויון הם אותם היבטים הקשורים בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם (ראו למשל, בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, 687-689 (הנשיא א' ברק) (2007)). עוד נפסק כי נוכח מרחב התמרון הרחב של הכנסת במלאכת החקיקה, הנטייה להתערב בטענות לפגיעה בשוויון מכוח חקיקה ראשית תהיה מצומצמת (ראו, בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל, פסקה 43 לחוות דעתה של הנשיאה ד' ביניש (22.5.2012); בג"ץ 2021/11 ועקנין נ' שר האוצר, פסקה 17 (6.6.2013)). יש לזכור שאין עסקינן בטענה כי החלטה מינהלית הפרה את עיקרון השוויון, אלא כי המחוקק הראשי פגע בו. העותרים טענו כי הם מופלים ביחס לגימלאים במגזרים אחרים, ובפרט בגופי ביטחון אחרים, אשר לגביהם לא שונה מנגנון עדכון גובה הגימלה. טענה זו מעוררת קושי. כפי שצוין לעיל, שינוי מנגנון עדכון גובה הגימלה הוא פרי משאים ומתנים רבים, בין גורמים שונים במשק. הוא מבוסס על הסכם קיבוצי החל על עובדים ומעסיקים רבים, והוא חלק משינוי מערכתי בשירות הציבורי. זאת ועוד, המשיבים ציינו במפורש כי בכוונתם להנהיג את מנגנון ההצמדה למדד אף בגופי הביטחון הנוספים, וכי מתנהל משא ומתן בנושא. כמו כן, הזכירו המשיבים שעל חלק מגופי הביטחון (לדוגמה, משטרת ישראל) הוחל מנגנון ההצמדה למדד מספר חודשים לפני שהוחל על גימלאי צה"ל. בנסיבות אלה, קרי כאשר החקיקה היא תוצר של ניהול משא ומתן (אשר עשוי להביא לתוצאות שונות במגזרים שונים), וכאשר בכוונת המדינה להחיל את המנגנון החדש אף על האוכלוסיה שהיא, לשיטת העותרים, "מופליה לטובה" - איננו סבורים שניתן להיעתר לטענה לפגיעה בשוויון. העותרים טוענים, כמו כן, כי הם מופלים ביחס למשרתי קבע שטרם פרשו מן השירות, משום שהאחרונים ייהנו מגימלה גדולה יותר לכשיפרשו (בהנחה שיזכו לתוספות שכר לפני פרישתם, ולכן גימלתם בעת הפרישה תהא גדולה יותר). אף זו טענה שאין לקבל. הפליה היא מצב בו ניתן יחס שונה לפרטים המצויים באותה "קבוצת שוויון" (ראו, למשל, בג"ץ 6051/95 רקנט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(3) 289, 346 (השופט י' זמיר) (1997)). בענייננו, גימלאי צה"ל ומשרתי הקבע הפעילים אינם חברים באותה קבוצת שוויון. זאת, לכל הפחות נוכח העובדה שזכותם של האחרונים לגימלה טרם התגבשה (אף לפי העותרים, זכותו של גימלאי לקבל גימלה מתגבשת במועד פרישתו מן השירות). מעבר לכך יצוין, כי לכל דבר חקיקה יש מועד תחילה. מטבע הדברים, ייתכנו מצבים בהם חלות תוצאות שונות על שני אנשים המצויים משני צידיו של מועד הכניסה לתוקף של דבר החקיקה. זהו מצב טבעי ושכיח, ומכל מקום מצב זה אינו יוצר, כשלעצמו, הפליה אסורה. אשר על כן, לא הצליחו העותרים להראות פגיעה בשוויון, לא כל שכן בזכותם החוקתית לשוויון.



16. המסקנה אליה הגענו איפוא הינה כי התיקון אינו פוגע בזכות מזכויותיהם החוקתיות של העותרים. אי לכך, איננו נדרשים כלל לבחון את החוק בראי פיסקת ההגבלה.
17. הטענות לפגמים בהליך החקיקה ולא-חוקתיות התיקון נדחו, אם כן. טענה אחרונה שהשמיעו העותרים היא כי החוק פגום בהיותו בעל תחולה רטרואקטיבית. אף דין טענה זו להידחות. העותרים אינם מדייקים בטענתם שמדובר בתיקון בעל תחולה רטרואקטיבית. אומנם, התיקון חל אף על גימלאים שפרשו לפני כניסת התיקון לתוקף, אולם אין בכך כדי לסווגו כבעל תחולה רטרואקטיבית או רטרואקטיבית, על פי ההבחנות המקובלות בפסיקה ובספרות. במקרה דנא, ניתן היה לומר שהתיקון הוא בעל תחולה למפרע אילו מנגנון ההצמדה למדד היה חל על סכומים ששולמו לגימלאים בעבר ומשנה אותם. אולם, התיקון אינו חל על סכומים ששולמו בעבר, אלא על האופן בו יתעדכן גובה הגימלה בעתיד (השוו, ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 778-782 (1992); בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל, פסיקה 19 לחוות דעתה של המישנה לנשיא מ' נאור (15.8.2012) (להלן - פרשת דודיאן)). יוער, כי אף אם היינו מגיעים למסקנה שמדובר בחקיקה בעלת תחולה למפרע, לא היה בכך כדי להביא בהכרח לשינוי התוצאה או למסקנה שהחוק פגום (ראו גם, פרשת דודיאן, בפסיקה 2 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן, והאסמכתאות המובאות שם).
18. הערה מיוחדת נדרשת לגבי הסעד החוקתי שביקשו העותרים. העותרים, אשר טענו לפגמים שונים בתיקון, לא עתרו לביטול ולהשבת המצב לקדמותו (קרי, חזרה למנגנון ההצמדה לפעיל). תחת זאת, ביקשו העותרים, כזכור, שתינתן לגימלאים זכות לבצע בחירה חד-פעמית באשר למנגנון ההצמדה שיחול עליהם. דעתנו היא כי הסעד המבוקש מרחיק לכת, ולא ניתן לקבלו.
- כידוע, הביקורת השיפוטית על חקיקה ראשית של הכנסת נעשית באיפוק ובריסון. לא בנקל יורה בית המשפט על ביטול דבר חקיקה ראשי. במקרה הנדון, מרחיקים העותרים לכת, ולמעשה מבקשים כי לא זו בלבד שבית המשפט יבטל את ההסדר, אלא מבקשים כי בית המשפט "יחוקק" (על דרך מתן הוראה למחוקק לעשות כן) תחתיו הסדר חדש. מבחינה עקרונית, וכפי שנקבע בעבר, "אין זה מתפקידו של בית המשפט להורות לכנסת לחוקק" (פרשת דודיאן, בפסיקה 60 לחוות דעתה של המישנה לנשיא מ' נאור; ראו גם בג"ץ 5677/04 עמותת "אלערפאן" נ' שר האוצר (16.3.2005)).
- המקרה הנדון אינו מן המקרים המצדיקים היזקקות לסעד חריג מסוג זה (בהנחה שסעד כזה אפשרי הוא). ההסדר המוצע על ידי העותרים משנה את ההסדר הקבוע בתיקון באופן בלתי מבוטל. ההסדר המוצע אף חותר תחת תכליתו של התיקון ליצור מנגנון ודאי אשר יאפשר תכנון ארוך טווח, שהרי המשמעות של קבלת ההסדר של העותרים היא יצירת שני מסלולים שונים של עדכון גימלה, ובתוך כך יצירת אי-ודאות באשר להשלכות הכלכליות של המהלך.



בפרשת שליטנר, שנזכרה לעיל, אשר לה מאפיינים רבים הדומים לפרשה שלפנינו, דובר בהסדר פנסיוני מסוים שהוחל על משרתי צבא הקבע שהשתחררו מן הצבא ב"גילאי ביניים". ההסדר הקפיא את זכותם לגימלה עד גיל 67, הוא גיל הפרישה הקבוע בחוק ונוהג במרבית המשק. העותרים באותה פרשה ביקשו שבית המשפט יורה על הסדר הקפאה אחר, אשר יאפשר להם לממש את הזכות לגימלה כבר בגיל 45, הוא גיל הפרישה המקובל בצה"ל. חברי המותב סברו כולם כי הסעד המבוקש אינו בר-ביצוע, וציינו זאת במפורש. כך, בהתייחס לסעד שביקשו העותרים באותו מקרה אמרה השופטת א' פרוקצ'יה את הדברים הבאים (בפיסקה 84 לחוות דעתה):

"מתן צו המחייב [את] המשיבים ליזום חקיקה מתקנת נעשה אף הוא במשורה, ובנסיבות חריגות ביותר, במיוחד כאשר מדובר בענייני מדיניות, בעלי השלכה על תחומי משק, כלכלה, ותקציב [...] עניין זה אינו מתאים על פי טיבו למתן סעד חוקתי".

דברים אלה יפים ונכונים גם לעתירה שלפנינו. למען הסר ספק יוער, כי העתירה ממילא אינה מגלה עילה להתערב בתיקון נשוא העתירה (והטעמים לכך פורטו לעיל). אי לכך, הייתה נדחית העתירה אף אם היה מתבקש סעד חוקתי "מסורתי" יותר.

סוף דבר

19. לסיכום, דעתנו היא כי התיקון לחוק הגימלאות, ובכללו שינוי מנגנון עדכון הגימלה, אינו מקים עילה להתערבותנו. גישתו של בית משפט זה היא כי התערבות מצידו בחקיקה ראשית של הכנסת תיעשה במקרים חריגים, בפרט במקרים בהם מונח על הפרק חוק הקובע מדיניות כלכלית או חברתית רחבת היקף (ראו גם, ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 331-332 (הנשיא (בדימ') מ' שמגר) (1995); בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729, 740-741 (הנשיא א' ברק) (2005)). במקרה דנא, תיקון החוק הוא תוצר של הסכמות בין גורמים רבים, והוא חלק משינוי מערכתי המבוצע ביחידות רבות בשירות הציבורי. אי לכך, ובין היתר מאחר שלא ניתן להתעלם מן ההטבות שהחוק מעניק, ברי כי אין מדובר במקרה ממין המקרים המצדיקים התערבות של בית המשפט.

למותר להעיר, כי אין חולק על חשיבותם הרבה של משרתי צבא הקבע לביטחון המדינה ולחברה האזרחית בה. מכך גם נגזרת ההכרה בתרומתם הרבה של גימלאי צה"ל, אשר שירתו את המדינה משך שנים רבות בצבא הקבע, ולעיתים ממשיכים לשרת את המדינה, בדרכים שונות, אף לאחר פרישתם מן השירות. בניגוד לעותרים, איננו סבורים כי התיקון לחוק מבטא זלזול בתרומתם של גימלאי צה"ל ובחשיבות שמירת הקשר בין צה"ל לגימלאיו. מכל מקום, ובכך עיקר, התיקון אינו טומן בחובו פגמים חוקתיים, לא כל שכן פגמים המצדיקים את ביטולו או את מתן הסעד שביקשו העותרים.

20. אי לכך, העתירה נדחית. העותרים ישאו ביחד ולחוד בשכר טרחת עורך דין בסך 10,000 ש"ח לזכות הכנסת, ובאותו סכום לזכות המשיבים 2-5 (ביחד), וכן לזכות ארגון "צוות", סך הכל 30,000 ש"ח.

ה נ ש י א

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט צ' זילברטל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא א' גרוניס.

ניתן היום, י"ט באלול התשע"ג (25.8.2013).