

**מטלת סיכום בקורס**

 **מדיני-דיפלומטי**

**נייר עמדה לראש הממשלה בנושא:**

**גיבוש הסדר בעניינם של עובדי הוועדה לאנרגיה אטומית שחלו במחלות ממאירות**

**מגיש: קובי פאר**

**מנחה אקדמי: מר ערן עציון**

**ינואר 2019**



**תמצית**

המסמך עוסק בהצעה להקים ועדה ציבורית בראשות שופט עליון בדימוס, שתגבש מודל לפיצוי עובדים בוועדה לאנרגיה אטומית (וא"א) שחלו במחלות ממאירות. ההצעה עדיפה על שתי חלופות נוספות שנסקרו, אך אינה חפה מסיכונים. במסמך גובשו דרכים להתמודד עמם. ההמלצה לראש הממשלה היא לאשרה ולהנחות את יישומה בהתאם לעקרונות המותווים. אף כי ראש הממשלה הוא השר הממונה על הוא"א, מוצע כי כתב המינוי ייחתם בידי שרת המשפטים (הנימוקים לכך יינתנו בעל-פה).

**רקע**

בעשורים האחרונים הוגשו לבתי משפט בארץ תביעות רבות כנגד המדינה בעניינם של עובדים במרכזי הוא"א, בעבר ובהווה, בגין מחלות ממאירות שלטענת התובעים נגרמו כתוצאה מחשיפה לקרינה מייננת או לחומרים מסוכנים אחרים, במסגרת עבודתם. התביעות מורכבות מאוד וגורמות להעלאת סוגיות ייחודיות ורגישות, הנוגעות לאינטרסים חיוניים של המדינה.

למדינה יש קושי רב להתנהל בתהליכים המשפטיים הקיימים. תעודות חיסיון על חומרים מסווגים פוגעות ביכולת ההגנה של המדינה ואינן מצליחות למנוע נזק מוחשי לאינטרסים הנ"ל.

בראשית שנות האלפיים פנתה נציגות העובדים בוא"א להנהלה והציעה עקרונות לגיבוש הסדר בעניין מחוץ לכותלי בית המשפט. ההצעה נדחתה בזמנו והוסרה מסדר היום.

עד כה הוגשו כמאתיים תביעות וצפויות רבות נוספות, לאור העובדה שאחוז התחלואה ממחלה ממארת בישראל עולה על 40%. סקרי תחלואה שבוצעו על ידי משרד הבריאות והוא"א, קבעו כי אין עודף תחלואה במרכזי הוא"א. סקרים אלה לא זכו לאמון ציבורי. בשנים האחרונות גובש הסדר ביטוחי המאפשר לעובד שחלה כאמור, בהיותו עובד הוא"א, לקבל פיצוי מסוים. ההסדר אינו חל בעניינו של מי שחלה לאחר סיום העסקתו בוא"א או שאריו של עובד.

במדינות מערביות רבות (ארה"ב, בריטניה, צרפת ועוד) קיימים הסדרים מיטיבים, שלא על בסיס הצורך להוכיח אשם, המטפלים בהיבטים בריאותיים וכלכליים ביחס לעובדים במרכזים גרעיניים, שחלו במחלות ממאירות ונטען לקשר בין עבודתם לבין המחלה בה חלו. ההסדרים הנ"ל מחייבים קיום קשר בין המחלה הממארת לתעסוקת העובד, וגובשו לאחר הבנה כי יש בכך כדי לצמצם משמעותית פגיעה באינטרסים מהותיים של אותה מדינה.

**המטרה**

בחינת האפשרות להחיל הסדר מיוחד בעניינם של עובדים במרכזי הוא"א, בעבר ובהווה, שחלו במחלות ממאירות, באופן שיינתן במסגרתו מענה הוגן לאותם עובדים או שאריהם מחד גיסא, ויאפשר לשמור בצורה מיטבית על האינטרסים החיוניים של המדינה מאידך גיסא.

**דיון**

בשנים האחרונות נערכו בנושא דיונים רבים ובוצעו מספר עבודות מטה בהשתתפות משרדי המשפטים (פרקליטות המדינה וייעוץ וחקיקה), האוצר והוא"א. המסקנה המשותפת לכלל הגורמים היא שהגיעה העת לקבל החלטה האם להשקיע משאבים ניכרים ותשומת לב ניהולית משמעותית בהמשך ניהול התיקים בבתי המשפט (שדרוג היכולות הנוכחיות), או שיש מקום לבחון החלת הסדר מיוחד בעניינם של העובדים הנ"ל, שלא על בסיס אשם, שייתן מענה הולם, שוויוני ויעיל לצורך בפיצוי במקרים מתאימים.

כיום ברור כי דחיית הצעת נציגות העובדים להסדר בעניינם של עובדים אלה, היתה מוטעית, ואולם ההצעה כבר אינה על הפרק. קיימת הבנה כי הזמן בשל לקבל החלטה בנושא בטרם יגרום התהליך לנזק בלתי הפיך לאינטרסים החיוניים של המדינה.

**החלופות**

בדיון שהתקיים לאחרונה, בהשתתפות גורמים ממשלתיים רלוונטיים, נדונו חלופות רבות ומתוכן גובשו שלוש חלופות עקרוניות *(בנספח להלן - טבלת בחינת החלופות)*, ולהלן הן:

1. חלופה א' - המשך הדיונים בבתי המשפט תוך שדרוג היערכות המדינה לקראתם. הדבר יחייב הוספת תקנים לפרקליטות והפניית פרקליטים מנוסים לנושא; מיקור חוץ למשרדי עורכי דין פרטיים (צפויה התנגדות של ועד הפרקליטות); היערכות טובה יותר בוא"א למענה הנדרש; מתן "מעטפת" מתאימה לדיונים בבתי המשפט על מנת לשמור על האינטרסים החיוניים של המדינה (ייתכן ויידרשו תיקוני חקיקה על מנת לאפשר זאת); היערכות תקשורתית מקיפה כדי להתמודד עם הפרסומים בנושא, והיבטים נוספים שניתן להציגם בעל-פה.
2. חלופה ב' - הרחבת מתכונת ההסדר הביטוחי הקיים גם לגימלאים והגדלת היקף הפיצוי, ללא כל בחינה של סוגיית הקשר בין העבודה בוא"א לבין המחלה. ביחס לגמלאי שכבר חלה לפני תחילת הביטוח, תוקם ועדה לקביעת פיצוי על פי קריטריונים סוציאליים ותעסוקתיים (היכן הועסק, משך ההעסקה לפני המחלה וכד'). התשלומים יבוצעו כנגד חתימה של הגמלאי או שאריו על טופס "היעדר תביעות" כנגד המדינה או מי מטעמה.
3. חלופה ג' – הקמת ועדה ציבורית בראשות שופט עליון בדימוס, שתיתן את המלצותיה בעניין קביעת קריטריונים לקיומו של קשר בין המחלה ובין תעסוקת העובדים בוא"א וכן לגיבוש מודל לפיצוי אותם עובדים, לגביהם קיים קשר כאמור.

**ההמלצה**

**חלופה ג' - הקמת ועדה ציבורית בראשות שופט עליון בדימוס**. קיים חוסר אמון מצד הציבור (ובכלל זה גם ציבור העובדים) במערכות המדינה. המשקל הציבורי, שמיוחס לוועדה כזו, יאפשר לתת תוקף ציבורי להסדר שיומלץ. לחלופה יש יתרון מובהק על שתי החלופות האחרות במרבית הקריטריונים. חסרונה הגדול הוא באובדן יכולת השליטה על התהליך. אמנם הוועדה מהווה גורם ממליץ בלבד, אולם לממשלה יהיה קשה עד בלתי אפשרי לדחות המלצות אלה.

צפוי, כי לאחר "גל" תקשורתי וציבורי משמעותי, ההיבטים השליליים של הנושא יירדו מסדר היום הציבורי. הדבר יאפשר לוא"א להשיב איזון לפעילותה וליחסיה עם עובדיה. צפוי כי הוצאת הדיונים מבתי המשפט לטובת הסדר חיצוני, שיומלץ על ידי הוועדה הציבורית, תחסום את הסיכונים המשמעותיים לאינטרסים החיוניים של המדינה, שהחלו, למצער, להתממש לאחרונה.

**מבחני יישום**

 להלן מספר סיכונים אפשריים ואופן ההתמודדות עמם (בעל-פה יפורטו היבטים נוספים):

1. התוקף הציבורי של הוועדה והמלצותיה - כיו"ר הוועדה ימונה שופט בית המשפט העליון בדימוס. חברי הוועדה יהיו מדיסציפלינות שונות: רפואה, משפט, כספים; ייכללו בה אנשי אקדמיה כדי ליתן תוקף מקצועי/מחקרי להמלצות, וכן נציגים בכירים ומוערכים ציבורית ממשרדי האוצר והמשפטים. הוועדה תוכל לשמוע כל גורם שיחפוץ להופיע בפניה, ובכללם עובדים ובני משפחותיהם. חברי הוועדה יקבלו את הסיווג המתאים וכל המידע יהיה פתוח בפניהם, ללא כל מגבלה או חיסיון. בכתב המינוי יצוין כי ההמלצות תוגשנה לממשלה, לאישורה. יוצע לוועדה לנהל סקר תחלואה במסגרתה. אם יתגלה עודף תחלואה, הרי שנכון הוא שהדבר יילקח בחשבון בהמלצותיה, ואם יתגלה שאין עודף תחלואה, יינתן תוקף אובייקטיבי לעמדת הוא"א, שהעבודה במסגרתה אינה חושפת את העובד לסיכונים עודפים.
2. התנגדות משרד האוצר - למשרד האוצר עמדה עקרונית המתנגדת להוצאת שליטה מהמדינה לוועדות ציבוריות, שלהמלצותיהן השפעה משמעותית על עניינים תקציביים. כדי להתמודד עם התנגדות זו, גורמי משרד האוצר יהיו שותפים לתהליך הקמת הוועדה ונציג בכיר מטעם משרד האוצר יכהן בה.
3. זיקה בעייתית בין המשך הדיונים בבתי המשפט לבין עבודת הוועדה - להערכת הפרקליטות, בית המשפט מעדיף שיימצא הסדר להוצאת הנושא מכתליו. לכן צפוי שעם הקמת הוועדה, בית המשפט ידחה את הדיונים עד להשלמת עבודתה, וזיקה כאמור לא תתקיים.

**קווים ראשוניים לתכנית ביצוע**

עם קבלת אישור ראש הממשלה להמלצות, יוקם צוות בין-משרדי בכיר בראשות נציג משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, הוא"א וגורמי הביטחון, על מנת לגבש את מתכונת כתב המינוי, את זהות חברי הוועדה ואת המתווה לפעילותה. הצוות יניח את תוצרי עבודתו בפני שרת המשפטים בתוך 60 יום. דובר משרד המשפטים ייערך תקשורתית לקראת כינון הוועדה ובמהלך תקופת עבודתה.

**נספח - ההשוואה בין החלופות**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **הקריטריון** | **המשקל** | **חלופה א'** | **חלופה ב'** | **חלופה ג'** |
| **שמירת האינטרסים החיוניים של המדינה** | **גבוה** | ציון **בינוני**. מעגל הנחשפים להיבטים הייחודיים צפוי לגדול | ציון **גבוה**. מוציא את הדיונים מבתי המשפט. | ציון **גבוה**. מוציא את הדיונים מבתי המשפט. |
| **סיכון תקציבי**  | **גבוה** | ציון **בינוני**. בטווח קצר-זול יחסית. בטווח ארוך-להפסד בתביעות צפויות עלויות גבוהות מאוד ו"השלכות רוחב" | ציון **נמוך**. העלויות גבוהות- כל עובד יקבל פיצוי גם אם שימש בתפקיד מנהלתי.  | ציון **בינוני**. עלויות נמוכות מחלופה ב', ובמקרה של הפסד התביעות - גם מחלופה א' |
| **המחויבות לעובדים ומערכת יחסי העבודה בוא"א** | **בינוני-גבוה** | ציון **נמוך**. ממשיכים להימצא במאבק מול העובדים | ציון **גבוה**. כל העובדים / הגמלאים/שארים מקבלים מענה | ציון **גבוה**. ועדה ציבורית מכובדת תקבע. יחזור האמון במערכת |
| **ההיבטים הציבוריים (לרבות תקשורתיים ומדיניים)** | **בינוני** | ציון **נמוך**. יימצא כל העת בפוקוס תקשורתי לא נוח. צפוי שמדינות ערב ישתמשו ב"רעש" התקשורתי לתקוף את ישראל על הסיכונים הבטיחותיים עקב אי חתימת ה-NPT  | ציון **בינוני**. יורד מסדר יום תקשורתי וכנראה מדיני. חסרון: הכרה בציבור שהוא"א מקום עבודה מסוכן | ציון **גבוה**. יש אמון לציבור בוועדה ציבורית בראשות שופט. יילך ויירד מסדר יום תקשורתי וכנראה גם המדיני |
| **תכניות העבודה של הוא"א** | **בינוני** | ציון **נמוך**. מסיט את המשקל מתכניות העבודה לתביעות | ציון **גבוה**. מאפשר לחזור להתמקד בהן | ציון **גבוה**. מאפשר לחזור להתמקד בהן |
| **יכולת השליטה של המדינה על התהליך** | **נמוך** | ציון **גבוה**. שליטה מלאה. תמיד ניתן להתפשר בהמשך | ציון **בינוני**. הסדר פנימי, אך יהיה קשה להפסיקו | ציון **נמוך**. העברת השליטה לוועדה ציבורית  |