



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5492/07

בג"ץ 7677/07

בג"ץ 4820/08

בפני :
כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט ח' מלצר

העותרת בבג"ץ 5492/07 : סמדר בוארון

העותרת בבג"ץ 7677/07 : נועה קריב

העותרות בבג"ץ 4820/08 :
1. מלכה שטייר
2. שולמית גבאי גלאוני
3. חלי ג'ולייט

נ ג ד

המשיבים :
1. בית הדין הארצי לעבודה
2. המוסד לביטוח לאומי

עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ט בתמוז התשס"ט (21.07.09)

בשם העותרת בבג"ץ 5492/07 : עו"ד צחי שילה

בשם העותרת בבג"ץ 7677/07 : עו"ד נעמי אשחר ; עו"ד נעמי וינברג-אייל
בשם העותרות בבג"ץ

עו"ד יונה סירוטה ; עו"ד אורית טורנר-שטרנברג : 4820/08

בשם המשיב 2 : עו"ד ארנה רוזן-אמיר ; עו"ד תהילה כזרי

פסק-דין

השופטת א' חיות:

האם אלמנה אשר לא באה שנית בברית הנישואין אך חיה כידועה בציבור כמוה כאלמנה שחזרה ונישאה ועל כן אינה זכאית עוד לקצבת שאירים או קצבת תלויים מכוח בן זוגה המנוח? זוהי השאלה העיקרית הניצבת בפנינו בעתירות אלה שהדיון בהן אוחד.

העותרות

1. העותרת בבג"ץ 5492/07 הגברת סמדר בוארון (להלן: בוארון) התאלמנה מבעלה ביום 27.10.1996 והחלה לקבל קצבת תלויים מהמשיב 2 (להלן: המוסד לביטוח לאומי או המוסד). בשנת 1998 עברה בוארון להתגורר עם בן-זוגה הנוכחי, מר צחי פינק (להלן: פינק), תחילה בדירה שכורה ובהמשך בדירה שהשניים רכשו יחדיו בראשון-לציון. בוארון ופינק לא נישאו מעולם (בוארון מסרה כי לא חשה בטוחה להינשא לפינק נוכח העובדה שהוא צעיר ממנה בכחמש שנים), אך לפני כשמונה שנים צירפה את שם המשפחה פינק לשם משפחתה, ונולדו להם שני ילדים – בן ביום 14.7.1999 ובת ביום 21.8.2003. ביום 16.5.2004 הודיע המוסד לבוארון כי נוכח מידע שהתקבל בעניינה הוא רואה בה כאישה נשואה החל מיום 14.7.1999 (מועד הולדת בנם של בני הזוג) וכי בשל כך פוקעת זכאותה לקצבת תלויים וקמה לה חלף כך זכאות למענק. לאחר מסירת ההודעה חדל המוסד לביטוח לאומי לשלם לבוארון קצבת תלויים ומסכום המענק ניכה את סכום הקצבאות ששילם לה החל מהיום בו ראה בה אישה נשואה, כאמור.

2. העותרת בבג"ץ 7677/07 הגברת נועה קריב (להלן: קריב) התאלמנה מבעלה ביום 15.7.1998 והחלה לקבל קצבת שאירים מהמוסד לביטוח לאומי. קריב מתגוררת עם בן זוגה לחיים, מר אליעזר לביא (להלן: לביא), בביתו שבקיבוץ עין השופט (להלן: הקיבוץ). מאחר שבני הזוג ביקשו להסדיר את מכלול הזכויות והחובות ההדדיים הנובעים ממגוריה של קריב בקיבוץ, חתמו הם והקיבוץ ביום 1.8.2002 על הסכם, לפיו כל ענייניה הכלכליים של קריב ינוהלו באמצעות תקציבו האישי של לביא והוא יהיה אחראי כלפי הקיבוץ לכל התחייבויותיה. במכתב מיום 24.2.2005 הודיע המוסד לביטוח לאומי לקריב על שלילת קצבת השאירים שקיבלה למפרע החל מיום 1.8.2002, הוא יום חתימת ההסכם עם הקיבוץ כאמור, ועל זכאותה למענק במקום הקצבה.

3. העותרת 1 בבג"ץ 4820/08 הגברת מלכה שטייר (להלן: שטייר) התאלמנה מבעלה ביום 8.3.1981 והחלה לקבל קצבת תלויים מהמוסד לביטוח לאומי. בעלה של שטייר נהרג בתאונת עבודה בעת ששימש כקצין ראשון באנייה "מצדה", שטבעה, ולאחר מותו נולד בנם (ביום 9.11.1981). בשלב כלשהו עברה שטייר להתגורר עם מר אלי טסמן, וביום 10.4.1989 נולדה להם בת. בחודש מארס 2004 הודיע המוסד לביטוח לאומי לשטייר כי הוא מפסיק לשלם לה את קצבת התלויים, מן הטעם שהוא רואה בה "אישה נשואה" החל מיום 18.9.1994 (היום בו ניתן פסק-הדין של בית הדין הארצי לעבודה בדב"ע (ארצי) נד/0-85 אורנן – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כז 400 (1994) (להלן: עניין אורנן), אליו אתייחס להלן).

4. העותרת 2 בבג"ץ 4820/08 הגברת שולמית גבאי גלאוני (להלן: גבאי גלאוני) התאלמנה מבעלה בחודש פברואר 1980 והחלה לקבל קצבת תלויים מהמוסד לביטוח לאומי עבורה ועבור שתי בנותיה. לאחר שבנותיה בגרו, המשיכה גבאי גלאוני לקבל מהמוסד קצבת תלויים עבורה בלבד. משנת 1991 מתגוררת גבאי גלאוני עם מר מאיר גלאוני ונולדו להם שני ילדים – בן ביום 10.9.1991 ובת ביום 1.2.1993. בני הזוג לא ערכו ביניהם כל הסכם. בחודש מאי 2003 הפסיק המוסד לביטוח לאומי לשלם לגבאי גלאוני את קצבת התלויים וחודש לאחר מכן, ביוני 2003, הודיע לה על הפסקת התשלום מן הטעם שהוא רואה בה "אישה נשואה" החל מיום 18.9.1994 (המועד בו ניתן כאמור פסק-הדין בעניין אורנן).

5. העותרת 3 בבג"ץ 4280/08 הגברת חלי ג'ולייט (להלן: ג'ולייט) התאלמנה מבעלה בשנת 1991 והחלה לקבל קצבת שאירים מהמוסד לביטוח לאומי. משנת 1998 מתגוררת ג'ולייט עם מר יגאל ארז (להלן: ארז). ביום 18.10.2004 הודיע המוסד לביטוח לאומי לג'ולייט על הפסקת זכאותה לקצבת שאירים החל מיום 1.2.1998 – המועד בו הפכה לידועה בציבור של ארז. כן הודיע המוסד לג'ולייט כי בשל הפסקת תשלום הקצבה נוצר לה חוב בסך של 54,231 ש"ח, אך ביום 28.6.2005 הודיע על ביטול החוב ומכל מקום, מיום 1.3.2004 ואילך חדל המוסד לביטוח לאומי לשלם לג'ולייט את קצבת השאירים.

נוכח החלטותיו של המוסד לביטוח לאומי להפסיק לשלם קצבת שאירים וקצבת תלויים לעותרות דנן הוגשו על ידן בעניין זה תביעות לבתי הדין האזוריים לעבודה בהן עמדה במוקד הדיון השאלה האם אלמנה שלא נישאה מחדש אך חיה

כידועה בציבור עם בן זוג זכאית אם לאו להמשיך ולקבל מן המוסד קצבת שארים או קצבת תלויים.

פסקי הדין בבתי הדין האזוריים לעבודה

6. ביום 10.10.2005 קיבל בית הדין האזורי לעבודה בנצרת את תביעתה של קריב, ופסק כי סעיפים 255 ו-262 לחוק הביטוח הלאומי קובעים באילו מקרים פוקעת זכאותה של אלמנה שנישאה בשנית לקצבת שאירים ובאילו מקרים שבה והופכת האלמנה שנישאה מחדש זכאית לקצבה. עוד קבע בית הדין כי המחוקק בחר "להשתמש בביטויים השמורים לעולם הנישואין, במשמעותו המקורית והמצומצמת". בית הדין האזורי לעבודה בנצרת הוסיף וקבע כי לא תיתכן שלילת זכויות מבן זוג ללא קביעה מפורשת בחוק וכי

"הלבשת' האמור בסעיף 255 לחוק [הביטוח הלאומי] על 'ידועה בציבור' מחייבת שינויים נוספים בסעיף מלבד החלפת מקום בו מצויין 'נשואה' ל'ידועה בציבור' ועל כן ובהתחשב בהלכה הפסוקה באשר לידועה/בציבור, לא ניתן לקבוע כי אפשר לדלג על מכשלה זו, בדרך השונה משינוי חקיקתי".

ביום 20.5.2007 הצטרף לקביעה זו בית הדין האזורי לעבודה בחיפה וקיבל את תביעתה של ג'ולייט. בית הדין קבע כי משנקט המחוקק בלשון ברורה – לפיה רק אלמנה שחזרה ונישאה, פוקעת זכאותה לקצבה – "לא ניתן לקבל את הטענה כי גם אלמנה שפיתחה מערכת יחסים עם בן זוג חדש, מבלי שנישאה לו באופן פורמלי, אינה זכאית יותר לקצבת שאירים. משקבע המחוקק כי הזכאות לקצבה פוקעת עם נישואיה מחדש של אלמנה, הרי שרק אקט הנישואים הוא זה המפקיע את זכותה לקצבה, ולא אקט אחר כלשהו, לרבות הפיכתה ל'ידועה בציבור' של אדם אחר". בית הדין הפנה בפסק-דינו לפסק-דינה של סגנית הנשיא אלישבע ברק-אוסוסקין בעב"ל (ארצי) 1407/04 המוסד לבטוח לאומי – פריימן (טרם פורסם, 8.11.2006) (להלן: עניין פריימן) וקבע כי "כאשר אין מחויבות בדרך של נישואין אין מקום לשלול את הזכאות לקצבת שאירים ממי שיש לה ידוע בציבור, וזאת מאחר ומוסד הידועים בציבור אינו יציב".

7. אשר לסעיף 135 לחוק הביטוח הלאומי, קיבל ביום 22.11.2005 בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו את תביעתה של בוארון נגד המוסד לביטוח לאומי, וקבע כי לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: חוק הביטוח

הלאומי) הזכאות לקצבת תלויים פוקעת אך ורק עם נישואיה מחדש של אלמנה וכי "רק אקט הנישואים הוא זה המפקיע את זכותה [של אלמנה] לקצבה, ולא אקט אחר כלשהו, לרבות הפיכתה ל'ידועה בציבור' של אדם אחר". בית הדין האזורי לעבודה הוסיף וקבע כי נוכח לשון החוק לא ניתן להחיל את סעיף 135 לחוק הביטוח הלאומי גם על אלמנה שהפכה להיות ידועה בציבור של גבר אחר, בהדגישו כי הסעיף עוסק "במועדים ספציפיים אשר בהם פוקעת ומתחדשת זכאותה של אלמנה לקצבת תלויים, וכל אותם מועדים קשורים ביום הנישואים" וכן כי "בכל הנוגע למי שהיא 'ידועה בציבור', ברי שהמועדים הקשורים בתחילתו של הקשר הזוגי, כמו גם בסיומו, אינם מועדים פורמליים וברורים, ועל כן אינם יכולים לבוא בגדר הסעיף האמור". בית הדין האזורי לעבודה דחה את טענותיו של המוסד לביטוח לאומי כי ניתן להסתמך על פסיקתו של בית הדין הארצי לעבודה בעניין אורנון לצורך פרשנות האמור בסעיף 135 לחוק הביטוח הלאומי, וקבע כי בעניין שנדון בפניו "המינוחים החוזרים על עצמם והקושרים את פקיעת הזכאות לקצבה ואת הזכאות למענק בתאריכים ספציפיים, הקשורים בהליך הנישואים – כל אלה הביאוני למסקנה שלעניין סעיף זה התכוון המחוקק, בנוקטו במונח 'נישאה', לנישואים לכל דבר, ולא למוסד ה'ידועים בציבור'". לבסוף קבע בית הדין האזורי לעבודה כי לאותה תוצאה ניתן להגיע גם מהשוואה לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י-1950 (להלן: חוק משפחות חיילים שנספו במערכה).

בית הדין האזורי לעבודה בחיפה קיבל ביום 7.2.2006 את תביעתה של גבאי גלאוני, בהפנותו, בין היתר, לפסק-הדין שניתן בעניין בוארון ולעמדה זו הצטרף ביום 10.5.2006 גם בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו שקיבל את תביעתה של שטייר נגד המוסד.

על פסקי-דין אלה ערער המוסד לביטוח לאומי לבית הדין הארצי לעבודה.

פסקי הדין בבית הדין הארצי לעבודה

8. בית הדין הארצי לעבודה (הנשיא ס' אדלר, השופטים י' פליטמן ו-ש' צור, ונציגי הציבור מר א' בן גרא ו-י' בן יהודה) קיבל ביום 28.3.2007 את הערעור שהגיש המוסד לביטוח לאומי על פסקי-הדין של בתי הדין האזורי לעבודה בענייניהן של בוארון וקריב, וקבע כי יש לראות בשתיים כאלמנות שחזרו ונישאו ולהחיל על כל אחת מהן, לפי העניין, את הוראות סעיפים 135 ו-255 לחוק הביטוח הלאומי (להלן: עניין בוארון). בית הדין הארצי ציין בפסק-דינו כי על-פי סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי

מוגדר המונח "אשתו" "לרבות הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עמו" וקבע כי החוק משווה את הידועה בציבור לאישה הנשואה "וממילא את האלמנה לאלמנת ידועה בציבור [כך במקור]". בית הדין הארצי הפנה בעניין זה אל האמור בפסק-דינו של השופט פליטמן בעניין פריימן, בו נקבע:

"נשאלת השאלה האם מהביטוי "אלמנה שחזרה ונישאה" ניתן להסיק על כוונה להוציא אלמנה המנהלת חיי משפחה מלאים עם בן זוגה אולם לא נישאה כדת וכדין..."

על [השאלה האמורה] יש להשיב בשלילה משלושה טעמים:

ראשית מן הטעם העומד בבסיס תכלית החוק. קצבת תלויים הינה קצבה המחליפה את הכנסת בן הזוג למשק הבית – הואיל והאלמנה מנהלת לבדה את משק ביתה עם פטירת בעלה. משחזרה האלמנה והקימה משק בית וחיי משפחה במשותף עם בן זוג לחיים, אזי מקבלת האלמנה תמיכה מחדש בכלכלת הבית ולכן, נוכח תכלית תשלום הקצבה, כאמור, אין היא זכאית להמשך קבלת קצבת התלויים.

תכלית זו מחייבת פסיקה שאינה מאבחנת בין דין אלמנה שנישאה כדין לבין אלמנה ידועה בציבור. אילו היינו מפרשים את לשון החוק אחרת הייתה נוצרת הפליה בלתי מוצדקת בין הפסקת תמיכה כספית לאלמנה שנישאה כדת וכדין לבין אי הפקעת הקצבה לאלמנה אשר הקימה תא משפחתי חדש אולם לא עיגנה זאת בטקס נישואים.

שנית - אי הפקעת הזכאות לקצבת תלויים לאלמנה אשר הקימה בית חדש עם הידוע בציבור תיצור מצב אבסורדי בו מחד, המחוקק אינו מכיר במוסד הידועים בציבור ולכן אינו מפקיע מאלמנה הזכאית לקצבת תלויים את קצבתה אף אם חזרה והקימה בית עם הידוע בציבור, אולם מנגד כן מכיר במוסד הידועים בציבור ומעניק קצבת תלויים לאישה אשר בן זוגה לחיים, הידוע בציבור, נפטר מן העולם...

שלישית - האבסורד בגין אי פקיעת הזכאות לקצבת תלויים לאלמנה אשר הקימה בית חדש עם הידוע בציבור מועצם במקרה בו הידוע בציבור שלה יסתלק מן העולם עקב תאונת עבודה. במקרה שכזה, לגישת חברתי סגנית הנשיא, תקום לאלמנה זכאות עקרונית כפולה, בו זמנית, לשתי קצבאות תלויים: גם בגין מות בעלה המנוח וגם בגין פטירת הידוע בציבור שלה.

התכלית אשר עמדה לנגד עיני המחוקק בקביעת זכאות לקצבת תלויים לידועה בציבור אשר בן זוגה לחיים הלך לעולמו היא אותה תכלית אשר עומדת לפנינו - תפיסת מעמדה של הידועה בציבור כשווה למעמדה של הנשואה, למצער לעניין זכאות לקצבת תלויים בו משולמת קצבה לאלמנה לאחר פטירת בן זוגה לחיים" (שס, פסקאות 9-12, ההדגשות במקור).

בית הדין הארצי הוסיף וקבע כי גם לעניין המרת קצבת שאירים במענק שאירים יש לראות באלמנה שהיא ידועה בציבור, כאלמנה שחזרה ונישאה, בצינו כי כשם שידועה בציבור נחשבת כאישה שנישאה לאיש, כך אלמנה ההופכת ידועה בציבור של אדם ראויה להיחשב כמי שנישאה. בית הדין הארצי הדגיש כי אין מדובר בשלילת זכאות לקצבה בלבד אלא בהשוואת הזכאות לגמלה תוך מתן מענקים לאלמנה החוזרת ונישאת ודחה לפיכך את הטענה בדבר פגיעה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עוד קבע בית הדין הארצי כי המועד ל"נישואיה" של הידועה בציבור אינו שרירותי, וזכאותה למענק (ושלילת הזכאות לקצבה) קמה "מהיום בו יש לקבוע כי ממלאת היא אחר ההגדרה הקבועה בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי 'הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עימו', זאת על בסיס תשתית עובדתית מבוססת". מכל הטעמים הנ"ל קבע בית הדין הארצי כי דין בוארון וקריב כדין אלמנות שחזרו ונישאו, וכדבריו:

"מה מקום יש להבחין בין שתי נשים אלו, אשר עניינן נדון לפנינו, המתגוררות עם בן זוגן במשך שנים מספר, מגדלות עימו את ילדיהן המשותפים, תוך ניהול משק בית משותף, תא משפחתי חדש, ואף לאחר הצהרה הדדית בדבר אופי יחסיהם באמצעות עיגון הדברים בהסכם ממון, לבין נשים אשר עיגנו את מערכת היחסים עם בן זוגן בטקס דתי? עינינו הרואות כי כל הבחנה בין אלו המקרים בהפליה יסודה ומחטיאה היא את כוונת המחוקק אשר עיגן את מעמד הידועה בציבור בסעיף ההגדרות לחוק הביטוח הלאומי בקובעו את המונח 'אשתו' – 'לרבות הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עימו' ובכך ראה את מעמד הידועה בציבור כשקול לזו הנשואה" (פסקה 14).

לבסוף קבע בית הדין הארצי כי אין בהיעדר שיתוף קנייני בנכסים בין בני הזוג כדי לשנות מהכרעתו וכי את המועד לפקיעת הזכאות לקצבה יש לקבוע בכל מקרה על-פי נסיבותיו העובדתיות.

9. ביום 19.3.2008 קיבל בית הדין הארצי לעבודה (הנשיא ס' אדלר, השופטים י' פליטמן ו-ו' וירט-ליבנה ונציגי הציבור ש' חבשוש ו-י' דויטש) גם את ערעורי המוסד

לביטוח לאומי על פסקי-הדין של בתי הדין האזוריים בתביעותיהן של גבאי גלאוני, ג'ולייט ושטייר, וקבע כי יש לראותן כאלמנות שחזרו ונישאו (להלן: עניין גבאי גלאוני). בפסק-דין שב בית הדין הארצי על קביעתו לפיה "פירוש מצמצם של הביטוי 'חזרה ונישאה', באופן המחיל אותו רק על אלמנה שנישאה בטקס נישואין ולא על אלמנה ידועה בציבור, משמעו העדפה בלתי מוצדקת של הידועה בציבור על פני הנשואה בטקס, שעה שתכלית הדין הינו השוואה בין השתיים". בית הדין הוסיף וקבע כי יש לפרש את סעיפי חוק הביטוח הלאומי הצריכים לעניין בהתאם ליתר הוראות החוק ולא בהתאם לפרשנות חוק משפחות חיילים שנספו במערכה.

על פסקי-הדין שלעיל הוגשו העתירות שבכאן, ובעקבות דיון שהתקיים בבית משפט זה ביום 3.11.2008, הוצא ביום 4.11.2008 צו על-תנאי המורה למוסד לביטוח לאומי ליתן טעם מדוע לא תבוטל קביעתו של בית הדין לפיה משמעות הביטוי אלמנה "שחזרה ונישאה" אינו ייחודי לאלמנות שבאו בברית הנישואין והוא חל אף על אלמנות החיות כידועות בציבור.

טענות הצדדים

10. העותרות טוענות כי על בית משפט זה להתערב בפסקי הדין של בית הדין הארצי לעבודה בעניין בוארון ובעניין גבאי גלאוני נוכח טעות משפטית מהותית שנפלה בהם. לגופם של דברים טוענות העותרות כי פסקי-הדין של בית הדין הארצי לעבודה אינם מתיישבים עם הלשון המפורשת של הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי, המתייחסות לאלמנה "שחזרה ונישאה", וכי הלשון אינה יכולה לשאת את הפירוש לפיו נוגעות הוראות אלה לאלמנות החיות כידועות בציבור, שהן בהגדרתן מי שלא נישאו אך חיות עם בן זוג. בהקשר זה טוענות העותרות כי התכלית שייחס בית הדין הארצי להוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי – שוויון לא רק בזכויותיהם של זוגות נשואים ביחס לזוגות החיים כידועים בציבור אלא גם בחובותיהם – חורגת ממגוון האפשרויות הלשוניות לפרשנות הסעיף, בהדגישן כי ההוראות קובעות מועדים ספציפיים אשר בהם פוקעת או מתחדשת זכאותה של אלמנה לקצבת שאירים או תלויים. העותרות מציינות כי חוק הביטוח הלאומי מתייחס למוסד הידועים בציבור ומכך הן למדות שהמחוקק בחר להחיל את הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי על אלמנות שנישאו כדין. העותרות סבורות כי פרשנותו של בית הדין הארצי את הביטויים "נישאה" ו"יום הנישואין" יש בה כדי להשליך "באופן גורף – וללא בחינה מערכתית, מקיפה מעמיקה

ושיטתית" על יתר דברי החקיקה, שעניינם נישואין ובחינה כאמור יכול וצריך שתיעשה על-ידי המחוקק בלבד.

אשר לתכלית חוק הביטוח הלאומי טוענות העותרות כי הוא נועד להבטיח את ביטחונם הסוציאלי של אזרחי המדינה וכי רמת הביטחון הסוציאלי של ידועות בציבור נמוכה מזו של נשים נשואות נוכח היעדר עוגן כלכלי ממשי וחוסר הרצון להתחייב בקשר נישואין האחד כלפי השנייה. לעניין זה מוסיפות העותרות וטוענות כי לקשרים של בני זוג החיים כידועים בציבור יש רמות שונות של יציבות, וכי על כן נדרשים קריטריונים ברורים, אשר רק בהתקיימם תישלל זכותה לקצבה של אלמנה החיה כידועה בציבור. עוד טוענות העותרות כי בעוד שהקריטריונים להגדרת ידועים בציבור לצורך מתן זכויות יכולים להיות מקלים – על הקריטריונים להגדרת ידועים בציבור לצורך שלילת זכויות להיות מחמירים.

העותרות טוענות עוד כי בית הדין הארצי לעבודה שלל זכות המוקנית לאלמנה בחקיקה ראשית וכי נוכח מורכבות הנושא וחיבותו הציבורית יש להותיר תפקיד זה בידי המחוקק. כן טוענות העותרות כי פרשנותו של בית הדין את הביטוי אלמנה ש"חזרה ונישאה" פוגעת בעיקרון השוויון ביחס לאלמנות לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה ובהקשר זה הן סבורות כי יש לדחות את עמדת המוסד לביטוח לאומי, לפיה יש הצדקה להבחנה בין שתי קבוצות האלמנות. לשיטתן, נסיבות מותו של הבעל אינן רלוונטיות ומטרת שני החוקים היא הבטחת קיומה בכבוד של אלמנה הנותרת ללא מפרנס נוסף. כן טוענות העותרות כי בפגיעת זכותן לקצבה מתוקף היותן ידועות בציבור נפגעת זכות היסוד שלהן לקניין ולטענתן יש לפרש חוק השולל זכויות מאזרח או מצמצמן באופן דווקני.

העותרות מוסיפות וטוענות כי בהחלט הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי על אלמנות החיות כידועות בציבור, טמונה מידה של שרירות ביחס לקביעת המועד אשר ממנו תישלל מהאלמנה זכאותה לקצבה. לבסוף טוענות העותרות כי האלמנות הסתמכו למחייתן על הקצבאות החודשיות שקיבלו מן המוסד לביטוח לאומי וכי בני הזוג שלהן אינם תומכים בהן כלכלית, אינם מפרנסים אותן ואינם מחויבים לעשות כן.

11. המוסד לביטוח לאומי טוען מצידו כי צדק בית הדין הארצי בקובעו שהביטוי "אלמנה שחזרה ונישאה" כולל גם אלמנות החיות כידועות בציבור, בצינו כי כבר בעניין אורנן נדחתה הגישה לפיה הביטוי "נשואה" מתייחס אך ורק לנשים שבאו

בברית הנישואין ולא לידועות בציבור. המוסד לביטוח לאומי מוסיף וטוען בהקשר זה כי מכוח הגדרת המונח "אשתו" בהוראת סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי כ"לרבות הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עמו", הביטוי אישה ש"נישאה" חל גם על אישה שקשרה חייה עם בן זוג כידועה בציבור, אפילו לא נישאה לו. לטענת המוסד לביטוח לאומי אין לאישה נשואה כדין יתרון על-פני אישה החיה כידועה בציבור, ולא יעלה על הדעת שלא למנה הידועה בציבור כאשתו של אחר יהיה יתרון על-פני מי שנישאה כדין לאחר. לעניין זה מדגיש המוסד לביטוח לאומי כי אלמנה שחזרה ונישאה כדין וכמוה אלמנה החיה כידועה בציבור תהיינה זכאיות לקצבה מכוח בן זוגן השני, אם חלילה יילך לעולמו.

המוסד לביטוח לאומי מוסיף וטוען כי תכלית חוק הביטוח הלאומי היא לסייע לתא המשפחתי משזה איבד את אחד מראשיו אשר תרם לקיומו הכלכלי. בהתאם לתכלית זו כאשר בן הזוג שנותר בחיים מקים מערכת יחסים חדשה, מתייתר הצורך בהמשך הסיוע הציבורי. לפיכך סבור המוסד לביטוח לאומי כי לשון חוק הביטוח הלאומי, תכליתו, מבנהו והחתימה להרמוניה חקיקתית, אינם מצדיקים אבחנה בין אלמנה שחזרה ונישאה לבין אלמנה החיה כידועה בציבור. נהפוך הוא: לטענת המוסד, קבלת העתירה משמעה הפליה בין שתי קבוצות של אלמנות אשר אין ביניהן כל שוני רלוונטי לעניין הזכאות לקצבה. המוסד טוען כי יש לדחות את טענת העותרות, כאילו פרשנותו של בית הדין הארצי לעבודה היא בבחינת קביעת הסדרים ראשוניים וחריגה מסמכות וטוען כי פרשנות דבר החקיקה נתונה לבית המשפט, בהדגישו כי בית המשפט הכיר בעבר בזכויות של ידועות בציבור אשר לא צוינו מפורשות בדברי החקיקה הרלוונטיים. כן טוען המוסד לביטוח לאומי כי ביטויים זהים בחוקים שונים מתפרשים על-פי תכליתו של כל חוק, ולפיכך יש לדחות את טענת העותרות כי פרשנותו של בית הדין הארצי משליכה באופן גורף וללא בחינה מעמיקה ושיטתית על פרשנות דברי החקיקה שעניינם נישואין.

אשר למועדים הקבועים בהוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי טוען המוסד לביטוח לאומי כי גם אם קיים קושי באיתור המועד ה"נכון", אין בכך כדי לשנות את הפרשנות המשפטית לגבי הזכות המהותית וכי ככל שמדובר בשאלת יישום ההוראות זהו עניין לגורמים המוסמכים לענות בו על יסוד ראיות מתאימות והחלטות אלה תעמודנה לביקורת שיפוטית בפני בית הדין האזורי לעבודה.

המוסד לביטוח לאומי טוען כי לצורך פרשנות הביטוי "אלמנה שחזרה ונישאה" אין ללמוד מן הדין החל על אלמנות לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, נוכח המאטריה השונה והשוני הרלוונטי הקיים בין שתי קבוצות האלמנות הללו. עוד מציין המוסד לביטוח לאומי בטיעונו כי הדרך של תיקון חקיקה (כפי שננקטה בעניין חוק משפחות חיילים שנספו במערכה), פתוחה גם בפני העותרות. לפיכך טוען המוסד לביטוח לאומי כי אין כל פגיעה בעיקרון השוויון בהקשר זה, והוא מוסיף וטוען כי הזכות החוקתית לקניין אינה חלה על זכויות לגמלה לפי חוק הביטוח הלאומי. לבסוף טוען המוסד לביטוח לאומי כי אין לקבל את טענת העותרות בדבר הסתמכותן על הקצבאות, וכי מכל מקום ההסתמכות אינה מעלה ואינה מורידה לצורך ההכרעה בשאלת עצם קיומה של זכאות לקצבה. בהקשר זה מוסיף המוסד לביטוח הלאומי וטוען כי קצבת שאירים וקצבת תלויים אינן מן הקצבאות המיועדות להבטיח תנאי מחייה בסיסיים, ולשם כך קיימת הגמלה להבטחת הכנסה.

דיון

12. בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק נוהג איפוק רב בכל הנוגע להתערבות בהכרעותיו של בית הדין הארצי לעבודה (ראו: בג"ץ 6522/06 כוכבי נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 17 (טרם פורסם, 22.4.2009); בג"ץ 8929/08 בן נון נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 18 (טרם פורסם, 19.8.2009)) והתערבותו בפסקי דין אלה מוגבלת לאותם המקרים בהם מתקיימים שני תנאים מצטברים: האחד, כי נפלה בפסק הדין טעות משפטית מהותית; והשני, שהצדק דורש את תיקונה. בבוחנו את שאלת התקיימותה של "טעות משפטית מהותית" ישקול בית משפט זה, בין היתר, האם נודעת לנושא הנדון חשיבות ציבורית ועד כמה הוא כללי ונפוץ (ראו: בג"ץ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה - ירושלים, פ"ד מ(1) 673, 694-693 (1986); בג"ץ 840/03 ארגון הכבאים המקצועיים בישראל - ועד כבאים נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נז(6) 810, 815-814 (2003); בג"ץ 5666/03 עמותת קו לעובד נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פסקה 28 (טרם פורסם, 10.10.2007)). דומה שאין חולק כי הנושא שבפנינו הינו בעל חשיבות. עם זאת, אומר כבר עתה כי לדעתי לא נפלה בפסקי-הדין נשוא העתירות טעות משפטית מהותית המצדיקה את התערבותנו.

13. סעיף 135 לחוק הביטוח הלאומי הנוגע לקצבת תלויים וסעיפים 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הנוגעים לקצבת שאירים, עומדים במוקד הדיון בעתירות דנן ומשכך ראוי להביאם כלשונם.

סעיף 135 לחוק הביטוח הלאומי מתייחס לאלמנה המקבלת קצבת תלויים מכוח פרק ה' הנוגע לביטוח נפגעי עבודה, וכך נקבע בו:

135. אלמנה שחזרה ונישאה
 (א) חזרה האלמנה ונישאה, תפקע זכותה לקצבה והמוסד ישלם לה מענק בשני שיעורים כלהלן:
 (1) לאחר יום נישואיה מחדש - סכום השווה לקצבת תלויים המחושב על בסיס שיעור הקצבה כאמור בסעיף 132(1) (להלן - שיעור הקצבה) שהשתלמה בעד החודש שבו נישאה מחדש, כפול שמונה עשרה;
 (2) כתום שנתיים מיום נישואיה מחדש - סכום השווה לשיעור הקצבה כפי שהיתה משתלמת לה, לולא נישאה מחדש, בעד החודש האחרון של השנתיים האמורות, כפול שמונה עשרה;
 ואולם אם חדלה להיות נשואה לפני תום עשר שנים מהיום שבו חזרה ונישאה, או שתוך תקופה זו החלו הליכי גירושין בינה לבין בן זוגה בפני בית דין או בפני בית משפט, תהא זכאית מחדש לקצבה החל ביום שבו חדלה להיות נשואה כאמור, והמענק או שיעורו הראשון ששולם לה לפי סעיף קטן זה ייזקף על חשבון הקצבה, לפי ההוראות שבפסקאות (1) עד (4) של סעיף 262(א).
 (ב) נפטר בעלה של האלמנה מהנישואין החדשים והיא מקבלת מכוחו קצבת תלויים או קצבת שאירים, ישולם לה השיעור השני של המענק, אף אם טרם חלפו שנתיים מיום נישואיה מחדש; המענק יחושב על בסיס שיעור הקצבה שהיתה משתלמת לה בעד החודש שבו נפטר בעלה כאמור, לולא נישאה מחדש.
 (ג) על אף הוראות סעיף קטן (א) רשאי השר לקבוע סוגי מקרים ותנאים שבהם לא תפקע זכותה לקצבה של אלמנה שחזרה ונישאה.

ובסעיף 130(ב)(1) לחוק הביטוח הלאומי נקבע כי "דין אלמן כדין אלמנה".

סעיפים 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי מתייחסים לאלמנה המקבלת קצבת שאירים מכוח פרק י"א, שעניינו ביטוח זקנה וביטוח שאירים, וכך נקבע בהם:

255. תשלום מענק

...

(ב) חזרה ונישאה אלמנה הזכאית לקצבת שאירים, תפקע זכותה לקצבת שאירים והמוסד ישלם לה מענק בשני שיעורים כלהלן:
 (1) לאחר יום נישואיה מחדש - סכום השווה לקצבת שאירים המחושב על בסיס שיעור הקצבה כאמור בסעיף 252(א)(1) (להלן - שיעור הקצבה), שהשתלמה בעד החודש שבו נישאה מחדש, כפול שמונה עשרה;

(2) כתום שנתיים מיום נישואיה מחדש - סכום השווה לשיעור הקצבה, בעד החודש האחרון של השנתיים האמורות, כפול שמונה עשרה.

(ג) אלמנה שחזרה ונישאה ונפטר בעלה מהנישואין החדשים והיא מקבלת מכוחו קצבת שאירים או קצבת תלויים, ישולם לה השיעור השני של המענק, אף אם טרם חלפו שנתיים מיום נישואיה מחדש; המענק יחושב על בסיס שיעור הקצבה בעד החודש שבו נפטר בעלה כאמור.

(ד) דין אלמן לענין סעיף זה כדין אלמנה.

262. אלמנה או אלמן שחזרו ונישאו

(א) אלמנה הזכאית למענק לפי סימן זה עקב נישואיה, זכותה לקצבה תפקע, ואולם אם חדלה להיות נשואה לפני תום עשר שנים מהיום שבו חזרה ונישאה, או שתוך תקופה זו החלו הליכי גירושין בינה לבין בן זוגה בפני בית דין או בית משפט, תהא זכאית מחדש לקצבה החל ביום שבו חדלה להיות נשואה כאמור, והמענק או שיעורו הראשון ששולם לה ייזקף על חשבון הקצבה, בכפוף להוראות אלה:

(1) חזרה האלמנה להיות זכאית לקצבה תוך 18 חודשים מהיום שבו פקעה זכותה לקצבה עקב נישואיה, ייזקף על חשבון הקצבה החלק השמונה עשר מהשיעור הראשון של המענק כפול במספר החודשים שבעדם מגיעה לה קצבה בתקופת 18 החודשים האמורים;

(2) חזרה האלמנה להיות זכאית לקצבה אחרי תום 18 חודשים ולפני תום שנתיים מהיום שבו פקעה זכותה לקצבה עקב נישואיה, לא ייזקף השיעור הראשון של המענק על חשבון הקצבה;

(3) חזרה האלמנה להיות זכאית לקצבה לאחר תום שנתיים ולפני תום שלוש שנים מהיום שבו פקעה זכותה לקצבה עקב נישואיה, ייזקף על חשבון הקצבה החלק השמונה עשר מהשיעור השני של המענק כפול במספר החודשים שבעדם מגיעה לה קצבה בתקופת 18 החודשים האחרונים מתוך שלוש השנים האמורות;

(4) חזרה האלמנה להיות זכאית לקצבה לאחר תום שלוש שנים מהיום שבו פקעה זכותה לקצבה עקב נישואיה - לא ייזקף המענק על חשבון הקצבה.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א) רשאי השר לקבוע סוגי מקרים ותנאים שבהם לא תפקע זכותה לקצבה של האלמנה שחזרה ונישאה.

(ג) הוראות סעיף זה יחולו גם על אלמן, בתיאומים לפי הענין.

14. השאלה הניצבת בפנינו היא, כאמור, האם הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-

262 לחוק הביטוח הלאומי חלות לפי פירושן הנכון גם על אלמנה או אלמן הידועים

בציבור כאשה או כבעל של מי שהיו לבני זוגם לאחר שהתאלמנו.

לשון החוק היא לעולם נקודת המוצא בכל הליך פרשני והיא תוחמת את הפירוש במובן זה שהפרשן אינו יכול ליתן למילות החוק משמעות שהן אינן יכולות לשאת (ראו: ב"ש 67/84 חדד נ' פז, פ"ד לט(1) 667, 670 (1985); ע"א 2000/97 לינדורן נ' קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, פ"ד נה(1) 12, 25 (1999) (להלן: עניין לינדורן); ע"א 8569/06 מנהל מיטוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פסקה 26 (טרם פורסם, 28.5.2008) (להלן: עניין פוליטי)). על כן, נקבע לא פעם כי "המרכיב הלשוני אינו תנאי מספיק לפרשנות, אך הוא תנאי הכרחי לה" (ע"א 3622/96 חכם נ' קופת חולים "מכבי", פ"ד נב(2) 638, 646-647 (1998)) וכי "אין השופט רשאי... להגשים מטרה שאין לה אחיזה, ולו הקלושה ביותר, בלשון החוק" (ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו(3) 701, 715 (1982); כמו כן ראו: רע"א 3899/04 מדינת ישראל נ' אבן זוהר, פסקה 14 (לא פורסם, 1.5.2006); עניין פוליטי, פסקה 26; אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 81-84, 97-100 (1993) (להלן: ברק, פרשנות במשפט)).

15. האם הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי יכולות על-פי לשונן לשאת את המשמעות המשפטית המחילה הוראות אלה גם על אלמנה או אלמן החיים כידועים בציבור?

על מנת להשיב לשאלה זו יש לבחון, בין היתר, את סעיף ההגדרות שבחוק, אשר נועד לקבוע את היקף המשמעות הלשונית של המונחים נשוא ההגדרה (ראו: עניין פוליטי, פסקאות 29-30; ברק, פרשנות במשפט, 137-138). סעיף ההגדרות בחוק הביטוח הלאומי (סעיף 1 לחוק) קובע: "אשתו" – לרבות הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עמו". הביטוי "לרבות" מרחיב בדרך כלל את היקף המשמעויות המילוליות שניתן לייחס למונח שהוגדר (ראו ברק, פרשנות במשפט, 138) ובעניין אורנן אכן קבע בית הדין הארצי לעבודה כי הדיבור "אשה נשואה" כולל גם את הידועה בציבור בהסתמכו, בין היתר, על סעיף ההגדרות. בית הדין דחה באותו עניין את טענת המוסד לביטוח לאומי (אשר הציג אז עמדה הפוכה מזו המוצגת על-ידו בעתירות דנן), לפיה המונח "אשה נשואה" משמעו אך ורק אשה נשואה כדין וקבע כי הדיבור "אשתו" בסעיף ההגדרות "פירושו 'אשה נשואה', שאם לא תאמר כן - לאיזה צורך הוסיף המחוקק את הסיפא 'לרבות הידועה בציבור כאשתו'?" (שם, 407). בית הדין הוסיף והדגיש בעניין אורנן כי "לא נמצא בסעיף [נשוא המחלוקת שם], בגוף העניין או בהקשר, דבר הסותר את ההגדרה שבסעיף 1 לחוק למונח 'אשתו', וכי דין 'אשה נשואה' [באותו סעיף] כדין 'אשתו' שבסעיף 1 לחוק" (שם, 408). זאת, נוכח ההוראה הקבועה בסעיף 2 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981, ולפיה "מונח שהוגדר בחיקוק - משמעו כהגדרתו... הכל אם

אין הוראה אחרת לענין הנדון ואם אין בענין הנדון או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם אותה הגדרה".

16. הגישה לפיה התיבה "אישה נשואה" יכולה לשאת מן הבחינה הלשונית את המשמעות המשפטית "אישה החיה כידועה בציבור" מקובלת עלינו. אך העותרות טוענות כי לשון הסעיפים הנדונים במקרה שבפנינו, להבדיל מן הסעיף שנדון בעניין אורנון, מצביעה על מתחם פרשנות צר, שאינו כולל אלמנה החיה כידועה בציבור. זאת משום שהוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי מתייחסות למועדים מוגדרים הרלוונטיים, לשיטתן, אך ורק לאלמנות שחזרו ונישאו כדת וכדין, ובפרט למועד שבו נישאה האלמנה מחדש ולמועד שבו חדלה להיות נשואה מחדש.

טענת העותרות בעניין זה אינה מקובלת עליי.

ההנחה היא, אמנם, כי "המחוקק מדבר בלשון בני אדם ואין מקרא יוצא מיד פשוטו" (בג"ץ 6247/04 גורודצקי נ' שר הפנים, פסקה 22 (טרם פורסם, 23.3.2010) (להלן: עניין גורודצקי)), אולם לעתים וככל שהתכלית אותה מבקש החוק להגשים מצדיקה זאת, יוכל הפרשן ליתן למלים משמעות מיוחדת ובלתי רגילה, אם היא באה בגדר המתחם המילולי שתחמה לשון החוק (ראו ברק, פרשנות במשפט, 117-118). בענייננו, וכפי שאפרט להלן, נראה לי כי מבחינה לשונית ניתן לפרש את המועדים הנקובים בהוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי (היום שבו נישאת אלמנה מחדש או היום שבו היא חדלה מלהיות נשואה) באופן המחיל אותם, בהתאמה, גם על המועדים בהם האלמנה החלה או חדלה להיות ידועה בציבור, לפי העניין. אכן, בעוד שניתן בנקל לזהות קשר של נישואין על-פי אקט פורמאלי מכונן, זיהוי של המועד בו החלו או חדלו בני זוג לחיות כידועים בציבור הוא חד פחות ומחייב בחינה עובדתית של טיב ונסיבות הקשר. אך בכך אין בעיני כדי להכשיל את הפירוש המחיל את הסעיפים נשוא העתירות שבפנינו גם על ידועים בציבור, נוכח המבחנים המקובלים בעניין זה ולפיהם יוכרו בני זוג כידועים בציבור אם הם מקיימים חיי אישות כבעל אישה ומנהלים משק בית משותף (ראו: ע"מ 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פסקאות 21-23 (לא פורסם, 16.3.2006); ע"א 1966/07 אריאל נ' קרן הגמלאות של חברי אגד בע"מ, פסקה 25 (טרם פורסם, 9.8.2010)). מבחנים דומים מיושמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי בכל הנוגע להענקת הקצבאות (ראו למשל עב"ל (ארצי) 731/07 קירשנר – המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 6.9.2009) (להלן: עניין קירשנר)) ואין כל מניעה כי יחיל אותם גם מקום שבו יידרש לפקיעתה של הזכות לקצבה ומכל מקום, פתוחה בפני מי הרואה עצמו נפגע מהחלטת המוסד

לביטוח לאומי בעניין זה לנקוט בהליכי ערעור הקבועים בדין (ראו והשוו: בג"ץ 2316/05 פלוני נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פסקה 6 (לא פורסם, 10.5.2005); עב"ל (ארצי) 1212/04 אפטר (קטין) – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע מ 461, 469 (2005)).

משהגעתי אל המסקנה כי לשון סעיפי החוק הרלוונטיים אינה מכשילה איזה מן הפרשנויות שמבקשים הצדדים להעניק להוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי, יש להוסיף ולבחון מהי התכלית המונחת ביסוד דבר החקיקה שפירושו נדרש.

17. חוק הביטוח הלאומי, בענפי ביטוח שאירים וביטוח נפגעי עבודה, תכליתו "להגן מפני מחסור כלכלי שעלול לבוא עקב הפסקת הכנסות כתוצאה מפגיעה בעבודה, זקנה או מות המפרנס. אין הוא בא להעניק זכויות לאדם באשר הוא קרוב משפחה של אחר, אלא למנוע, מחוג מוגדר של אנשים, סבל של מחסור בהפסק הכנסתם או הכנסת מפרנסם" (דב"ע (ארצי) ל/19-0 המוסד לביטוח לאומי – מנו, פד"ע ב(1) 72, 77 (1970); ראו גם: דב"ע (ארצי) נב/69-0 ליאון – המוסד לביטוח לאומי, פד"ע כד(1) 458, 464 (1992); דב"ע (ארצי) נג/6-7 בטר – קרן הגימלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ, פד"ע כז(1) 135, 140 (1994); דב"ע (ארצי) נז/2-6 קרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ – כוכבי, פסקה 6 (לא פורסם, 29.7.1997); כן ראו והשוו בג"ץ 4193/04 גרטנר-גולדשמידט נ' בית הדין הארצי לעבודה (טרם פורסם, 20.6.2010)). הנה כי כן, קצבאות שאירים ותלויים המשולמות על-פי חוק הביטוח הלאומי תכליתן לפצות על אובדן התמיכה הכלכלית שהייתה נתונה לאדם מבן זוגו כמי שהיה תלוי בו בהקשר זה ולשמר את רמת חייו פחות או יותר כפי שהייתה לפני פטירת בן הזוג (ראו: עניין גורודצקי, פסקה 23; עב"ל (ארצי) 1169/01 אביטל – המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 10.5.2004) (להלן: עניין אביטל); עניין קירשנר, פסקה 8(ה)).

נוכח תכליות אלה, פוקעת על-פי הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי זכותם של אלמן או אלמנה לקצבה בהינשאם מחדש. זאת בשל ההנחה כי התא הזוגי החדש שהוקם יהא בו כדי למלא את החסר בהכנסה שנוצר עם מותו של בן הזוג הקודם (ראו עב"ל (ארצי) 779/06 המוסד לביטוח לאומי – וולקוביץ, פסקה 3 לפסק-דינו של הנשיא ס' אדלר (טרם פורסם, 4.11.2008)). יחד עם זאת, ועל מנת לאפשר לאלמן או לאלמנה להסתגל לפקיעתה של הזכות לקצבה על-פי הסעיפים הנ"ל, קובע החוק כי קמה להם הזכאות לקבלת מענק השווה לשלושים-ושישה חודשי קצבה (המענק משתלם בשני שיעורים ובתוך פרק זמן של שנתיים מיום

הנישואים מחדש). כמו כן הוסמך שר העבודה והרווחה על-פי סעיפים 135(ג) ו-262(ב) לחוק הביטוח הלאומי לקבוע סוגי מקרים ותנאים שבהם לא תפקע זכותם לקצבה של אלמן או אלמנה שחזרו ונישאו, והתקנות שהתקין השר בהתאם (ראו תקנות הביטוח הלאומי (קיצבת תלויים לאלמנה שנישאה), תשל"ז-1976) קובעות כי הזכות לקצבת תלויים של אלמנה שחזרה ונישאה לא תפקע אם בעלה אינו מסוגל לכלכל עצמו או שביום נישואיהם מלאו לבעל 60 שנה, ובלבד שהכנסת הבעל אינה עולה על החלק השניים-עשר של הסכום הנקוב בפרט 1 שבלוח ב' לחוק הביטוח הלאומי. לעניין קצבת שאירים לא הותקנו תקנות דומות.

התכלית שביסוד ההוראות המפקיעות את הזכות לקצבה במקרה של אלמן או אלמנה ששבו ונישאו כדת וכדין, והרציונאלים שבבסיס אותה התכלית עליהם עמדנו לעיל, מתקיימים גם ככל שמדובר באלמן או אלמנה אשר החלו לחיות עם בני זוג כידועים בציבור. אכן, האלמן או האלמנה החיים כידועים בציבור נהנים משיתוף עם בני הזוג בהכנסות ובנשיאה בנטל ההוצאות, בהינתן משק הבית המשותף שהוא תנאי לסיווגם כידועים בציבור ובנסיבות אלה, אין הצדקה כי ימשיכו ליהנות מקצבת שאירים או קצבת תלויים, שנועדו להגן עליהם מפני מחסור כלכלי העלול להיגרם עקב מות המפרנס.

18. לצד ההתחקות אחר התכלית הספציפית של דבר החקיקה אותו מבקשים לפרש, מן הראוי לבחון עד כמה מבטא דבר החקיקה את ערכי היסוד של השיטה, וזאת נוכח העיקרון הנוהג עמנו לפיו יש ליתן ביטוי לערכים אלה בכל דבר חקיקה. אחד מערכי היסוד בשיטת המשפט הנוהגת בישראל, הנוגע במישרין לעניין שבפנינו, הוא עיקרון השוויון אשר זכה למעמד חוקתי (ראו: בג"ץ 953/87 פורז נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 329-332 (1988); עניין לינדורן, 29-30; בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, פסקאות 36-40 לפסק-דין של הנשיא ברק (לא פורסם, 11.5.2006); בג"ץ 4124/00 יקותיאל ז"ל נ' השר לענייני דתות, פסקה 35 (טרם פורסם, 14.6.2010) (להלן: עניין יקותיאל)), והוא משמיע לנו כי אנשים שאין ביניהם שוני רלוונטי זכאים ליחס שווה, בין היתר, מבחינת הדין החל עליהם. טענת אפליה תתעורר, אפוא, מקום בו מוחל דין שונה על פרטים או קבוצות, אשר אין שוני רלוונטי המבחין ביניהם (ראו דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה, פ"ד נד(5) 330, 343-345 (2000)). על המורכבות הכרוכה ביישומו של עיקרון השוויון עמדה הנשיאה ביניש בעניין יקותיאל באומרה:

”ההכרעה בשאלה האם נורמה כלשהי מפירה את עקרון השוויון אינה פשוטה כלל ועיקר. מעצם טיבה מחייבת השאלה דיון במאפייניה של הנורמה ותכליתה ובקביעת ”קבוצת השוויון” הרלוונטית למקרה הנדון. קבוצת השוויון היא אותה קבוצה של פרטים או גופים לגביהם חלה החובה לנהוג בשוויון... והיא נגזרת, בין היתר, מתכלית הנורמה והיקף התפרסותה. יש והמחוקק קובע את קבוצת השוויון כנורמה עצמה ויש שעל בית המשפט להגדיר, באמצעות משתנים שונים, מהי קבוצת השוויון בכל מקרה לגופו” (שם, פסקה 36).

בעתירה שבפנינו אין העותרות והמוסד לביטוח לאומי חלוקים באשר לעובדה כי קיים שוני בין קבוצת האלמנות שנישאו מחדש בטקס נישואין המוכר בדין לבין קבוצת האלמנות החיות כידועות בציבור. המחלוקת ביניהם נוגעת לשאלה האם לצורך הוראות סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי, השוני בין שתי הקבוצות הינו שוני רלוונטי. טוען המוסד לביטוח לאומי כי פירוש הוראות החוק הנ”ל באופן המוציא מכללן אלמנים ואלמנות החיים כידועים בציבור, משמעו יצירת הפליה בין קבוצות שאין ביניהן כל שוני רלוונטי. טענה זו אותה קיבל בית הדין הארצי לעבודה יש בה טעם רב וגם לגישתי אין שוני רלוונטי בין קבוצת האלמנים והאלמנות שחזרו ונישאו כדת וכדין לבין קבוצת האלמנים והאלמנות החיים כידועים בציבור, המצדיק החלת דין שונה על כל אחת מן הקבוצות לעניין פקיעת הזכות לקצבה. אכן, הכנסתם של אלה כאלה נמצאה חסרה עקב פטירת בני הזוג ואלה כאלה הקימו תא זוגי חדש וקמה גם בעניינם חזקה בדבר שיתוף בהכנסות ובנטל ההוצאות. העותרות טוענות בהקשר זה כי רמת היציבות של הקשר בין בני זוג החיים כידועים בציבור נמוכה מזו של הקשר בין בני זוג שנישאו כדין, וכי יש בכך משום שוני רלוונטי המצדיק התייחסות שונה אליהן בכל הנוגע לפקיעת הזכות לקצבה. טענה זו דינה להידחות, שכן גם אם אניח לטובת העותרות שרמת היציבות של הקשר בין בני זוג החיים כידועים בציבור אכן נמוכה מזו של הקשר בין בני זוג הנשואים כדת וכדין, אין בכך כדי ליצור שוני רלוונטי בין הקבוצות לעניין זה. זאת משום שהסדר המפקיע את הזכות לקצבה על-פי סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי צפה את האפשרות כי הקשר החדש לא יאריך ימים ועל כן נכללה בו בסעיפים 135(ב)(2) ו-262(א) לחוק הוראה הקובעת כי אלמנה ששבה ונישאה תהא זכאית מחדש לקצבה:

”אם חדלה להיות נשואה לפני תום עשר שנים מהיום שבו חזרה ונישאה, או שתוך תקופה זו החלו הליכי גירושין בינה לבין בן זוגה...”

אך מובן הוא כי ככל שההוראה המפקיעה את הזכות לקצבה תחול גם על אלמנה או אלמן החיים כידועים בציבור, תחול לגביהם בהתאמה גם ההוראה המזכה אותם מחדש בקצבה היה והקשר הזוגי כידועים בציבור יחדל להתקיים לפני תום עשר שנים מן היום שנוצר. על כן גם השוני הנטען באשר לרמת היציבות של הקשר אין בו כדי להצדיק החלת דין שונה על העותרות כאלמנות החיות כידועות בציבור ועל אלמנות ששבו ונישאו כדת וכדין.

19. בעניין אורנן עמד בית הדין הארצי לעבודה בהקשר אחר הנוגע לחוק הביטוח הלאומי, על משמעותה של אפליה שיש בה משום העדפה פסולה של ידועים בציבור, באומרו:

“אין גם לייחס למחוקק את הכוונה להעניק לידועה בציבור רק את הדבש, ולחסוך ממנה את העוקץ. מטרתו של החוק היתה להשוות לכל דבר ועניין, לטוב ולרע בין הידועה בציבור לאשה נשואה” (שס, 408).

גישה זו ראויה בעיני ויש בה משום מענה הולם כנגד הטענה לפיה ניתן להרחיב את הוראות חוק הביטוח הלאומי על דרך של פרשנות מקום שבו הן מעניקות זכויות ואין להרחיבן מקום שבו הן מפקיעות זכויות. אכן, קשה להלום כי לצורך הענקת קצבת שארים (על-פי סעיף 252 לחוק) וקצבת תלויים (על-פי סעיף 131 לחוק), תיחשב ידועה בציבור כ”אלמנה” בשל היותה “אשתו” (על-פי ההגדרה שבסעיף 1 לחוק) של בן הזוג שהלך לעולמו (ראו: דב”ע (ארצי) נו/0-255 עטר – המוסד לביטוח לאומי, פד”ע לב 385, 387 (1997); עניין קירשנר, פסקה 8(א)), בעוד אשר לעניין פקיעת הזכאות לקצבאות אלה (על-פי סעיפים 135 ו-255(ב)-(ד) לחוק), לא תיחשב היא כ”אשתו” של בן-הזוג החדש עימו היא חיה כידועה בציבור.

נראה לי כי השאלה העולה לעניין הענקת זכויות כמו גם לעניין פקיעתן היא אחת – האם קיים באותה סוגיה שוני רלוונטי בין בני זוג נשואים כדת וכדין לבני זוג החיים כידועים בציבור (ראו והשוו: ע”פ 4341/99 וידאל נ’ מדינת ישראל, פ”ד נג(3) 329, 334 (1999); ע”א 2622/01 מנהל מס שבח מקרקעין נ’ לבנון, פ”ד נז(5) 309, 326 (2002)).

יפים לעניין זה גם דבריו של פרופסור שחר ליפשיץ, שהדגיש כי:

“כאשר כתוצאה מהניסיון להשוות את התמיכה הניתנת למוסד הידועים-בציבור לתמיכה במוסד הנישואים נוצר מצב של העדפת הידועים-בציבור הרי זו תוצאה מופרכת... לנוכח המגמה להשוות את הזכויות של הידועים-בציבור לזכויות הנישואים, נדרשת רפורמה מקבילה שתשווה גם את החובות בשני המקרים...” (שחר ליפשיץ הידועים-בציבור בדאי התיאוריה האזרחית של דיני המשפחה 235-236 (2005)).

המחשה עד כמה התייחסות שונה לאלמנות ואלמנים החיים כידועים בציבור עלולה ליצור מצב מפלה ואף אבסורדי בכל הנוגע לפקיעת הזכות לקצבאות שאירים או תלויים לעומת אלמנים ואלמנות אשר נישאו מחדש כדת וכדין, הציג בית הדין הארצי בפסק-דינו בציינו בין יתר נימוקיו:

“האבסורד בגין אי פקיעת הזכאות לקצבת תלויים לאלמנה אשר הקימה בית חדש עם הידוע בציבור מועצם במקרה בו הידוע בציבור שלה יסתלק מן העולם עקב תאונת עבודה. במקרה שכזה, לגישת חברתי סגנית הנשיא [בעניין פריימן], תקום לאלמנה זכאות עקרונית כפולה, בו זמנית, לשתי קצבאות תלויים: גם בגין מות בעלה המנוח וגם בגין פטירת הידוע בציבור שלה.”

תוצאה מפלה זו אכן מגיעה כדי אבסורד ויש להימנע ממנה לא רק משום הפגיעה בעיקרון השוויון אלא גם משום הכלל לפיו עלינו להימנע ככל הניתן מפירוש הוראת חוק באופן המוביל לתוצאה אבסורדית (ראו והשוו: ע”א 165/82 קיבוץ חצור נ’ פקיד שומה רחובות, פ”ד לט(2) 70, 74 (1985); ע”א 1186/93 מדינת ישראל, משרד המשפטים נ’ בנק דיסקונט לישראל בע”מ, פ”ד מח(5) 353, 361 (1994); ברק, פרשנות במשפט, 280-283).

נוכח כל האמור לעיל אני סבורה כי בכל הנוגע לפקיעת הזכות לקצבאות שאירים או תלויים על-פי סעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי יש להחיל דין זהה על אלמנות החיות כידועות בציבור ועל אלמנות שחזרו ונישאו כדת וכדין, שכן תכלית החקיקה מצדיקה פירוש כזה ולשון הסעיפים מאפשרת זאת.

20. נותר לדון בטענת העותרות לפיה אימוץ הפירוש שניתן על-ידי בית הדין הארצי להוראות שבסעיפים 135, 255(ב)-(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי, לפיו תפקע זכותן לקצבה כאלמנות החיות עם בני זוגן כידועות בציבור, יש בו משום אפלייתן

לעומת אלמנות החיות עם בני זוגן כידועות בציבור הזכאיות לתגמולים על-פי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה. טענה זו אף היא דינה להידחות. ראשית, בתיקון 30 לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה שונתה הגדרת אלמנה באותו חוק ל"מי שהיתה אשתו של הנספה ביום מותו, ובכלל זה אשה שלפני מות הנספה גרה יחד עמו וביום מותו היתה ידועה בציבור כאשתו – אף אם נישאה לאחר" [ההדגשה הוספה], ובוטל סעיף 12 א לחוק אשר קבע את בטלות זכותה של אלמנה של נספה שנישאה לתגמולים לפי החוק (ראו חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 30), התש"ע-2009, ס"ח 252). על כן, גילה המחוקק את דעתו כי לגבי אלמנות של חיילים שנספו במערכה הוא מבקש להמשיך בתשלום התגמולים גם אם נישאו לאחר וממילא אם הן חיות עם אחר כידועות בציבור. שנית, כבר נפסק לא אחת כי בשורה של חוקים הנוגעים למי שנפגעו או הקריבו את חייהם למען המדינה ולמשפחותיהם, ביקש המחוקק ליתן ביטוי לחובה המוסרית שחבה להם המדינה ועל כן אין להשקיף עליהם אך ורק כעל חוקים שנועדו להעניק ביטחון סוציאלי, דוגמת חוק הביטוח הלאומי, ומכאן ההצדקה לשוני הקיים לעתים בין הוראותיו של חוק זה ובין ההוראות באותם חוקים (ראו: בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל, כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 135, 141-142 (2004); בג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הבטחון, פסקאות 21-23 (לא פורסם, 13.12.2006); בג"ץ 9863/06 קר"ן - עמותת קטועי רגליים לוחמים נ' מדינת ישראל - שר הבריאות, פסקאות 11-14 (טרם פורסם, 28.7.2008)).

בשל כל הטעמים המפורטים לעיל אציע לחברי לדחות את העתירות בלא צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

מסכימה אני עם פסק דינה של חברתי, השופטת א' חיות, וטעמיה מקובלים עליי. אכן, החקיקה והפסיקה בישראל הכירו במעמדו של בן זוג "ידוע בציבור", ובוודאי שכך לתכליות של תמיכה וזכויות סוציאליות (ראו, מבין אחרים: חוק הירושה, תשכ"ה-1965; חוק השמות, תשט"ז-1956; חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י-1950; וכן ראו לדוגמא: בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749 (1993); ע"א 2000/97 לינדורן נ' קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, פ"ד נה(1) 12 (1999); להלן: פרשת לינדורן; ע"א 2622/01 מנהל מס שבח מקרקעין נ' לבנון, פ"ד נז(5) 309 (2003); להלן: פרשת לבנון). אמנם, בספרות המקצועית ניתן למצוא עמדות שונות ביחס לאפשרות להחיל הסדרים דומים לאלה המוחלים על זוגות נשואים גם על זוגות "ידועים בציבור". כך, למשל, ישנן טענות לפיהן אין מקום להשוות את מכלול ההסדרים החלים על זוגות נשואים גם על זוגות ידועים בציבור, כדי שלא לסכל את רצונם של אלה שבחרו באופן מודע להימנע מנישואים פורמאליים (ראו, למשל, הטיעונים המובאים בספרו של המלומד שחר ליפשיץ, הידועים-בציבור: בראי התיאוריה האזרחית של דיני המשפחה 199-216 (תשס"ה)). מכל מקום, שאלה זו אינה מתעוררת בעניין שלפנינו שכן נראה כי גם אלה הסבורים כי יש מקום להחיל רק חלק מההסדרים החלים על זוגות נשואים גם על זוגות ידועים בציבור, מסכימים כי יש צורך להחיל על ידועים בציבור הסדרים שמקורם בחקיקה סוציאלית (ראו, למשל, את ההבחנה שעורך ליפשיץ בין כללים "מגיבים" וכללים "מכוונים" בספרו הנ"ל, עמ' 217).

הגם שמוסד הידועים בציבור אינו חדש במשפטנו, לא כל הסדרי החקיקה הותאמו לשינויים במבנה התא המשפחתי בעידן המודרני. בחלק מן החוקים, המחוקק קבע במפורש שתחולת החוק מתפרשת גם על ידועים בציבור, בעוד שבחוקים אחרים המחוקק לא נדרש לשאלה זו כלל (ראו בהקשר זה את דברי הש' ט' שטרסברג-כהן בפרשת לבנון, עמ' 315-316, כי "החוקים שמתעוררת בהם השאלה אם מוענקות במסגרתם זכויות לידועה בציבור, אינם אחידים בלשונם. חלקם משתמש בדיבור המפורש "ידועה בציבור" או בביטוי דומה אחר תוך הגדרת המונח בצורה ברורה ומפורשת. חלקם...משתמש במונח "בן-זוג" בלי להגדירו"). בהעדר התייחסות מפורשת של המחוקק לתחולת החוק על ידועים בציבור, היו אלה בתי המשפט אשר מכוח פרשנות דבר החקיקה הרלוונטי החילו הוראות והסדרים שונים גם על ידועים בציבור. כך, נעשה, למשל, בפרשת לינדורן, שם קבע בית המשפט כי לצורך תשלום

פיצויים לתלויים מכוח פקודת הנזיקין [נוסח חדש], המובן הלשוני והמובן המשפטי של הדיבור "בן זוג" כולל בחובו גם את הידועים בציבור.

בעתירה המונחת לפנינו, כפי שפורט בחוות דעתה של חברתי, נקבע בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 (להלן: החוק), הוא סעיף ההגדרות, כי יש לפרש את המונח "אשתו" "לרבות הידועה בציבור כאשתו והיא גרה עמו". סעיף ההגדרות חל על החוק כולו, ועל כן, יש בו כדי להצביע על כך שהמחוקק ראה בידועים בציבור מסגרת יחסים הנכללת בגדרי החוק. מה גם שקצבת השאירים וקצבת התלויים העומדות במוקד הדיון בעתירה זו לא נשללו מידועות בציבור שהתאלמנו, ועל כן, הן תהיינה זכאיות לקצבה כשם שנשים נשואות שהתאלמנו זכאיות לה. במילים אחרות, בעוד שמצבן של נשים נשואות ונשים ידועות בציבור זהה לעניין הזכאות לקצבת השאירים וקצבת התלויים היה וחלילה יתאלמנו, אותה הקצבה בדיוק תישלל רק מאותן נשים שבחרו לשוב ולהינשא. הבעייתיות הגלומה בתוצאה זו בולטת במיוחד, כפי שציינה חברתי, במצבים בהם האלמנה הידועה בציבור תתאלמן שוב מבן זוגה הידוע בציבור. במצב כזה, היא תהא זכאית הן לקצבה המקורית והן לקצבה בגין מותו של בן זוגה הידוע בציבור. היעדר הסימטריה בין ההכרה בזכויות וההכרה בחובות יוצר עיוות כאמור, העשוי להוביל לתוצאות אבסורדיות.

מקובלת עליי, על כן, מסקנתה של חברתי, השופטת חיות, כי פרשנות סעיפים 135, 255 ו-262 לחוק מחייבת שלילת הקצבה מאלמנות להן בן זוג ידוע בציבור, כשם שאותה הקצבה נשללת מאלמנות ששבו ונישאו. ראשית, אף אני סבורה כי לשון החוק נושאת משמעות זו, במיוחד בהתחשב בהגדרת המונח "אשתו" בסעיף ההגדרות. כידוע, "מטרתן העיקרית של ההגדרות לקבוע את היקף המשמעות הלשונית (המפורשת או המשתמעת) של המונחים" (אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 138 (1993)). בנוסף, ההקשר הלשוני של דבר חקיקה מתפרש בהתייחס לחוק כחטיבה שלמה המסייעת במציאת המשמעות המשפטית של מונח או סעיף בחוק (שם, עמ' 107-106). החטיבה השלמה של החוק בכללותו מצביעה על כך שהמחוקק התכוון לכלול בגדרי החוק גם בני זוג ידועים בציבור, ולהחיל עליהם את מכלול הזכויות והחובות הרלוונטיים. שנית, מסקנה זו נתמכת גם בפרשנות התכליתית של החוק, שתכליתו לפצות על אובדן התמיכה הכלכלית שהייתה לאדם מבן זוגו וזאת, כל עוד הוא אינו מצוי במערכת יחסים בה מתחדשת התמיכה כאמור.

לא נעלמה מעיניי העובדה שהמשמעות המעשית של פרשנות זו בעתירה שלפנינו הינה שלילה של הזכאות לקצבה; וככלל, מקום בו פרשנות מובילה לשלילת

זכויות, ניטה לפרש את הלשון באופן מצמצם ודווקני. אולם, במקרה שלפנינו, הגם שעל פי הפרשנות התכליתית, כפי שהצביעה חברתי, השופטת חיות, נשללת מאלמנות להן ידוע בציבור קצבת התלויים או קצבת השאירים, הרי התוצאה מתיישבת עם תכלית החקיקה ומקדמת את זכות היסוד לשוויון, מקום בו אין להבחין בין הקבוצות. מקובלת עליי בעניין זה העמדה לפיה העותרות לא הציגו נימוקים משכנעים להבחנה בינן ובין אלמנות ששבו ונישאו. בכלל זה, גם אם היה מתקבל הטיעון כי בין הקבוצות קיים שוני בשל היעדר המחויבות והיציבות ביחסים בין בני זוג ידועים בציבור – ואיני משוכנעת כי טיעון זה מבוסס כשלעצמו – עדיין אין בכך כדי להצדיק פרשנות אחרת, שכן בכל מקרה, החוק צפה אפשרות של התרת הקשר בין בני זוג – נשואים או ידועים בציבור – ונתן לכך מענה בחידוש הקצבה. כך גם באשר לטענת העותרות לעניין קביעת המועד ממנו מוכר הקשר עם בן הזוג הידוע בציבור (ומכאן, מועד שלילת הקצבה). בפועל, הביטוח הלאומי מורגל בקביעת מועד כאמור לצרכים שונים המנויים בחוק. לפיכך, כשם שניתן לקבוע את מועד תחילת הקשר לצורך הכרה בזכויות, כך גם ניתן לקבוע את המועד בו תישלל הקצבה.

עוד אציין כי מקובלת עליי גם העמדה לפיה יש מקום להבחין בין הזכות של אלמנות צה"ל לקצבת שאירים לבין נפגעים אחרים שהמחוקק ביקש להעניק להם ביטחון סוציאלי. ההבחנה – המעוגנת בחקיקת הכנסת – נובעת מהתכליות השונות של התמיכה הניתנת לנפגעים. אין בכך כדי לבטא, חלילה, רצון לקפח נפגעים שהגורל המר עימם, אלא להכיר במעמדם המיוחד של אלה שהמדינה והחברה בישראל חבים להם חובה מוסרית מיוחדת. מידת ההבחנה והביטוי לה הם בידי המחוקק.

לא למותר לציין כי הגם שפרשנות החוק אכן מובילה למסקנה לפיה יש לשלול את קצבת התלויים וקצבת השאירים גם מאלמנות להם בן זוג ידוע בציבור, יתכן כי יש מקום לכך שהמחוקק יסדיר עניין זה במפורש בחוק הביטוח הלאומי, כפי שנעשה בדברי חקיקה אחרים (ראו, למשל, את התיקון שנעשה בהגדרת "בני זוג" בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, בו נקבע כי "בני זוג" הם "לרבות איש ואשה הידועים בציבור כבני זוג ומתגוררים יחדיו". המשמעות המעשית של התיקון היא שבני זוג ידועים בציבור אינם נחשבים "יחידים" באופן שיזכה אותם בגימלה המשולמת ליחידים). עוד יצוין כי אין באמור בפסק דיננו זה משום נקיטת עמדה ביחס לפרשנות שיש ליתן להסדרים אחרים הקבועים בחוקים שעניינם לא נדון בפנינו.

פרשנות זו משתלבת בצורך להכיר בשינויים המתחוללים במודל המשפחתי ובכוננות להתאים את ההסדרים המשפטיים החלים על המבנה המשפחתי המסורתי גם

על תאים משפחתיים אחרים, והכל בשינויים המתחייבים מן ההבדלים במערכות היחסים. מטבע הדברים, החלה צודקת ושוויונית מחייבת יצירת סימטריה בין הזכויות והחובות, באופן אשר יגשים באופן מלא את תכלית החקיקה. לפיכך, במכלול השיקולים גם אני איני רואה עילה להתערב בפסק דינו של בית הדין הארצי וסבורה כי דין העתירות להידחות.

ה נ ש י א ה

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

הריני מצטרף לפסק דינה של חברתי השופטת א' חיות ולהערותיה של חברתי הנשיאה ד' ביניש.

ה מ ש נ ה ל נ ש י א ה

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מצטרפת לפסק דינה של חברתי, השופטת חיות, על טעמיה ומסקנותיה. כן אני מסכימה להערותיה הנוספות של חברתי, הנשיאה ביניש.

הבטחון הסוציאלי בישראל, המשתקף בחוק הביטוח הלאומי, בנוי ביסודו על רעיון של סולידריות ועזרה הדדית. מקורות המימון שלו בנויים מתשלומי דמי הביטוח הלאומי, הנגבים על-פי מימד היכולת הכלכלית של ציבור המבוטחים, וממימון ממשלתי; מנגד, הביטוח הלאומי נועד לספק עזרה וסיוע לנזקקים ברמה הבסיסית, הנדרשת לקיום האדם בכבוד (ראו: בג"צ 6304/09 לה"ב נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקאות 42-59 (טרם פורסם, 2.9.2010)). משאבי הביטוח הלאומי הם מטבעם מוגבלים; לפיכך, הגשמת תכליותיו של הבטחון הסוציאלי לסייע לקיום בכבוד של הנזקקים בחברה מחייבת קפדנות מירבית בהקצאת משאבי הביטוח הלאומי למטרות האמיתיות להן הם יועדו. הגשמת תכליתו העיקרית של הביטוח הלאומי מחייבת, אפוא, הסתכלות אל עבר הצרכים האמיתיים של האדם ואל עבר הנזקקות האמיתיות, תוך התרחקות מדפוסים ומסגרות פורמליות של חיים, שאינם משקפים בהכרח מציאות ריאלית. כספי הביטוח הלאומי אמורים להיות מופנים למי "שאינו לו", ולא למי "שיש לו", גם אם מעמדו האישי נושא כותרת כזו או אחרת; וכך, הבטחון הסוציאלי מבקש

לסייע לאלמנה כל עוד לא נשתנה מצבה האישי בפועל, וכל עוד היא אינה חיה במסגרת זוגית, שיש בה כדי להעניק לה תמיכה ובטחון. משעה שזכתה שוב בחיים של זוגיות, בין אם במסגרת נישואין כדת וכדין, ובין אם בקשר זוגי מסוג "ידועים בציבור", היא מוחזקת כמי שאינה נזקקת עוד לתמיכת הבטחון הסוציאלי. את כספי הקצבה שהיתה זכאית להם בעבר, כל עוד היא חיה בכדידותה והתמודדה לבדה במלחמת הקיום, יש להפנות עתה ליעדים סוציאליים אחרים של נזקקות אמיתית. התפיסה הסוציאלית ביסוד חוק הביטוח הלאומי חותרת, אפוא, לבחינת מציאות החיים בפועל, כפי שהיא נבחנת במבחן המעשה; היא מתרחקת מנוסחאות פורמליות שאינן משקפות את המצב לאמיתו. לצורך קידום תכלית הבטחון הסוציאלי, מתנתק החוק במידה רבה מהמסגרות הרשמיות של נישואין וגירושין, ובוחר את אורח החיים הזוגי האמיתי, כפי שהוא מתרחש בחיי היום-יום (השוו תכלית דומה בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, ובהקשר לכך את בג"צ 4193/04 גרטנר-גולדשמידט נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקאות 20-21 לפסק דיני (טרם פורסם, 20.6.2010)).

פרשנותה של חברתי, השופטת חיות, את הוראות חוק הביטוח הלאומי, תוך מבט אל עבר מציאות החיים האמיתית של האדם, להבדיל מהדפוס הרשמי המגדיר את מעמדו האישי, עולה בקנה אחד עם מילות החוק, ומתיישבת היטב עם תכליתו החברתית.

אציין עוד, כי השוואת דינה של אלמנה החיה עם בן זוג כידועה בציבור לאלמנה שחזרה ונישאה לצורך זכאות לקצבת שאירים או קצבת תלויים, עלולה להעלות בעיות לא קלות בתחום האכיפה. מהו המבחן ל"ידועים בציבור"; אימתי, וכיצד, תדע הרשות המוסמכת על קיום קשר זוגי מסוג זה; מה טיבו של המנגנון המינהלי המופעל לצורך איתור קשרים זוגיים כאלה; וכיצד יישמר עקרון השוויון באכיפה בתחום זה? שאלות אלה לא עלו בפנינו, ויש להניח כי הרשות המוסמכת מודעת להן, וערוכה להתמודד עימן.

ש ו פ ט ת

השופט ח' מלצר:

הנני מצטרף בהסכמה לפסק דינה המקיף של חברתי, השופטת א' חיות ולהערותיה של הנשיאה ד' ביניש. בצד זאת הנני רואה לנכון להוסיף שלוש הערות:

(א) המסקנה כי אלמנה אשר לא באה שנית בברית הנישואין, אך חיה כידועה בציבור ומתגוררת עם בן זוגה – כמוה כאלמנה שחזרה ונישאה לשם פקיעת זכותה לקצבת שארים, או לקצבת תלויים הניתנת לה מכוח בעלה המנוח – מקובלת עלי. לצורך זה די לי בהקשר הלשוני ובפרשנות התכליתית של הוראות חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) תשכ"ח-1968 (להלן: חוק הביטוח הלאומי).

עם זאת כדי להגיע לתוצאה האמורה – אין אני נזקק לטיעון הגורס כי אם נאמר אחרת, הרי במצבים בהם האלמנה הידועה בציבור תתאלמן שוב מבן זוגה הידוע בציבור היא עשויה להיות זכאית הן לקצבה המקורית והן לקצבה בגין מותו של בן זוגה הידוע בציבור וכי תוצאה זו גובלת באבסורד. אינני נדרש לטיעון האמור, שהרי מוסד "הידועה בציבור" יוצר לעתים, מעצם טיבו וטבעו, מצבים בעייתיים העלולים להביא במקרים קיצוניים לכפל תשלומים, או לחלוקת תשלומים, או לפתרונות מורכבים אחרים. כך עלול לקרות, למשל, אם בן זוגה הידוע בציבור של האלמנה היה נשוי לאחרת בעת מותו – ולא ארחיב (עיינו: סעיפים 130 ו-238 לחוק הביטוח הלאומי; ע"א 233/98 כץ נ' קרן מקפת פ"ד נד (5) 493 (2000); דב"ע נו/255-0 עטר נ' המוסד לביטוח לאומי פד"י לב (385) (1997) (להלן: ענין עטר) ולאחרונה: ע"א 1966/07 אמליה אריאל נ' קרן הגמלאות של חברי אגד בע"מ (לא פורסם – 9.8.10) (להלן: ענין אריאל). שחר ליפשיץ, הידועים בציבור בראי התיאוריה האזרחית של דיני המשפחה, 267-268 (2005)).

(ב) שינוי הסטטוס לגבי אלמנה שחזרה ונישאה הוא על דרך הכלל ברור וחד-ערכי וכולו נובע מתקפות הנישואין. מאידך גיסא שינוי המצב הנוצר כאשר האלמנה הופכת לידועה בציבור כאשתו של בן זוגה והיא חיה עימו (במשמעות סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי) – איננו כה חד-משמעי. הוא מורכב משני תנאים מצטברים (ראו: ענין עטר) וקביעתו היא תלויה עובדות ונסיבות (ראו: ענין אריאל). לפיכך נראה לי שעובר להפקעת הזכות ראוי שהמוסד לביטוח לאומי יעניק זכות טיעון מלאה למי שזכותו אמורה להישלל, וזאת בנוסף לזכות הערעור העומדת לו ממילא בעקבות ההחלטה.

(ג) רצוי שתותקנה תקנות מכוח סעיף 262 (ב) לחוק הביטוח הלאומי, שתיקבענה סוגי מקרים ותנאים שבהם לא תפקע זכותה של האלמנה שחזרה ונישאה – לקצבת שאירים. לא מצאתי טעם מבורר לאי התקנת תקנות שכאלו עד כה, בעוד שהותקנו תקנות מתאימות מכוח סעיף 135 (ג) לחוק הביטוח הלאומי לעניין אי-שלילת קצבת

תלויים במקרים מסוימים מאלמנה שחזרה ונישאה (ראו: תקנות הביטוח הלאומי (קצבת תלויים לאלמנה שנישאה), תשל"ז-1976).

ש ו פ ט

השופטת ע' ארבל:

אני מצטרפת לפסק דינה של חברתי השופטת חיות. אני מסכימה עימה כי אלמנה ההופכת ידועה בציבור כמוה כאלמנה ש"חזרה ונישאה" כפי שנכון לפרש תיבה זו בהוראות סעיפים 135 255(ב)(ד) ו-262 לחוק הביטוח הלאומי.

משחזרה האלמנה והקימה חיי משפחה עם בן זוג לחיים ומשק בית משותף, פוקעת זכאותה להמשך קבלת קצבת תלויים, שכן תכלית תשלום הקצבה להבטיח קיומה בכבוד של אלמנה הנותרת ללא מפרנס נוסף (כפוף לחריגים המפורטים בפסק דינה של השופטת חיות, עמ' 17). פרשנות אחרת הייתה יוצרת הפליה בין אלמנה שנישאה כדין ובין אלמנה שהקימה תא משפחתי עם בן זוג חדש ללא טקס נישואין. אני מסכימה כי הבחנה ביניהן עשויה להחטיא את כוונת המחוקק, שעיגן את מעמד הידועה בציבור בסעיף ההגדרות לחוק, הגם שאיני מתעלמת מכך שגם במסגרת זו יכולה להיות רמת מחויבות שונה בין בני הזוג הידועים בציבור. אכן סביר בעיני לייחס למחוקק את הכוונה להעניק לידועה בציבור את הדבש וגם את העוקץ, דהיינו את הזכות כאישה נשואה וגם את פקיעתה של הזכות. אני מסכימה עם הגורסים כי שלילת זכויות עדיף היה שתעשה על ידי המחוקק באופן מפורש, אך כל עוד המחוקק לא נדרש לעניין ומכל הטעמים שפרטה חברתי יש להעדיף את הפרשנות שהוצעה. עוד אוסיף כי לא יכול להיות ספק באשר למחויבותה של המדינה לאלה שנפגעו או הקריבו חייהם למענה ולמשפחותיהם, מכאן שיש הצדקה לאבחנה לגבי אלמנות אלה כפי שהובהר על ידי חברתי.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, י"א תשרי תשע"א (19.9.2010).

שופטת

משנה לנשיאה

נשיאה

שופטת

שופטת

שופט

שופט