



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 10771/07

בפני :
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט י' דנציגר

העותרים :
1. שמואל גוירצמן
2. נתן גורסקי
3. יצחק גיל-עד
4. אמנון וייס
5. עמוס שלפמן
6. אורה אנלין
7. אהרן שדר
8. דב בקר
9. רות קורין
10. צביקה פוטשניק
11. זוהר דרויאן
12. דניאל שחר
13. רונית הויזמן

נגד

המשיבים :
1. המוסד לביטוח לאומי
2. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : כ"ה באלול תשס"ו (14.9.09)

בשם העותרים : עו"ד י' רסלר ; עו"ד ס' נימצוביץ

בשם המשיב 1 : עו"ד א' רוזן אמיר
בשם המשיב 2 : עו"ד ח' אופק

פסק-דין

השופט י' דנציגר:

העותרים בעתירה שלפנינו, חולים במחלת הפוליו, אשר חלו במחלה בשטח ארץ ישראל טרם הקמת המדינה, מבקשים כי נקבע כי הם זכאים לקבל פיצוי בהתאם לקבוע בחוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007.

רקע עובדתי

1. ביום 19.3.2007 התקבל בכנסת חוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007 (להלן: החוק), על פיו זכאים "נפגעי פוליו" כהגדרתם בסעיף 2 לחוק, לפיצוי חד פעמי ולקצבה חודשית. הפיצוי החד פעמי הינו בשיעור הנע בין 50,000 ש"ח ל-120,000 ש"ח (בהתאם לאחוזי הנכות שנקבעו לנפגע). הקצבה החודשית או המענק במקומה, הינם בשיעורים הקבועים בסעיף 4 לחוק.

2. סעיף 1 לחוק קובע כי מטרת החוק הינה:

"לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם".

"נפגע פוליו" על פי הוראת סעיף 2 לחוק הינו:

"תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים כאמור בסעיף 7 קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה".

"תושב ישראל" על פי הוראת סעיף 2 לחוק הינו:

"מי שהוא תושב ישראל או תושב ישראל באזור לעניין חוק הביטוח הלאומי, וכל עוד הוא תושב כאמור".

3. נוכח חקיקתו של החוק פרסם המשיב 1 (להלן: המוסד לביטוח לאומי) הודעה לפיה:

"... תושבי ישראל, שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים מ-14.5.1948 ואילך, ונגרמה להם נכות עקב המחלה-

עשויים להיות זכאים לפיצוי חד-פעמי וכן לקצבה חודשית או מענק במקום הקצבה, בהתאם לאחוזי הנכות שנקבעו להם."

עינינו הרואות, על פי פרסום המוסד לביטוח לאומי, חולי פוליו הזכאים להטבות על פי החוק, הינם חולים אשר נולדו בישראל מיום הקמת המדינה, קרי יום ה-14.5.1948. יש לציין, כי גם בטפסי המוסד לביטוח לאומי, אשר באמצעותם מוגשת בקשת החולה במחלת הפוליו לפיצוי ולקצבה, נדרש החולה לציין כי חלה במחלת הפוליו לאחר קום המדינה, וזאת כתנאי מקדמי להגשת הטופס ולקבלת הפיצוי.

4. העותרים בעתירה שלפנינו, הינם תושבי מדינת ישראל אשר לקו במחלת הפוליו בהיותם בשטח ארץ ישראל לפני קום המדינה. העותרים אף מציינים בעתירתם כי בתעודת הזהות שלהם נרשם כי מקום לידתם הינו בישראל. עוד נציין, כי העותרים קיבלו טיפולים רפואיים עוד בטרם הוקמה המדינה, אצל רופאים יהודים במוסדות היישוב היהודי, ולאחר קום המדינה המשיכו לקבל טיפולים ולעיתים אף אצל אותם רופאים. לטענת העותרים, הטיפולים שקיבלו, ברובם, לא היו ראויים כאשר לטענתם אף בחלק מהמקרים הם שימשו לטענתם כ"שפני ניסיון בצורת הטיפול, הניתוחים, והפיזיותרפיה אשר קיבלו".

5. תביעתם של העותרים לפיצוי על פי החוק נדחתה על ידי המוסד לביטוח לאומי, שכן, לטענת המוסד לביטוח לאומי, לא חלו העותרים במחלת הפוליו "בישראל".

הטענות בעתירה

6. העתירה שלפנינו מתמקדת בשאלה מרכזית אחת והיא: מהו הפירוש שיש ליתן למילה "בישראל" על פי החוק. לטענת העותרים המילה "בישראל" מתייחסת לשטח הגיאוגרפי של ישראל ולא למעמדה הפוליטי, מאחר ואין החוק נוקט במילים "מדינת ישראל". על פי הנטען, לשון החוק ברורה ולו רצה המחוקק להבדיל ולהוציא מתחולת החוק חלק מהחולים ולהתנות את קבלת הפיצוי רק לחולים שחלו במחלת הפוליו בישראל לאחר קום המדינה, היה הדבר נאמר במפורש. כחיזוק לטענתם זו טוענים העותרים כי בסעיף המטרה של החוק מופיעים שני ביטויים שונים: "בישראל" ו"מדינת ישראל", כאשר סעיף המטרה קובע כי הפיצוי יוענק למי שחלה בפוליו בישראל, כביטוי למחויבותה של מדינת ישראל. לטענת העותרים, כאשר באותו חוק (ולמעשה באותו סעיף) מופיעים שני ביטויים שונים, חזקה שהמחוקק התכוון למשמעויות שונות

כאשר בחר להשתמש בכל אחד מן הביטויים. כתמיכה לטענתם זו ציינו העותרים שורה של חוקים מהם נלמד, לטענתם, כי כאשר המחוקק היה מעוניין לבצע הבחנה בין התקופה שלפני הקמת המדינה לתקופה שלאחריה, או כאשר ביקש ליתן משמעות גיאוגרפית למילה "ישראל", הוא עשה זאת מפורשות בחוק.

7. עוד נטען, כי על כוונת המחוקק ניתן ללמוד מהצעת החוק [הצעת חוק הטבות לנפגעי פוליו, התשס"ו-2005 (להלן: הצעת החוק)] ומדברי ההסבר, כאשר לטענת העותרים, בהצעת החוק לא נכללה התייחסות למעמדה המשפטי של מדינת ישראל. על פי הנטען, הצעת החוק ביקשה להבחין בין מי שלקה במחלת הפוליו בישראל לבין מי שלקה בה מחוץ לישראל, דהיינו הבחנה גיאוגרפית ולא הבחנה שעניינה מעמדה המשפטי של ישראל. בהמשך מפנים העותרים להצעת חוק פיצוי נפגעי פוליו (תיקון – נפגעים שנולדו מחוץ לישראל), התשס"ז-2007 (להלן: הצעת החוק משנת 2007) במסגרתה הועלתה הצעה לתקן את החוק על ידי השמטת המילה "בישראל" וזאת על מנת לאפשר לתושבי ישראל שחלו במחלת הפוליו מחוץ לארץ לקבל את הפיצוי המוענק על ידי החוק. לטענת העותרים הצעת חוק זו, אשר מבחינה למעשה בין חולים שחלו במחלת הפוליו בישראל ובין אלו שחלו בה מחוץ לישראל (ולאחר מכן עלו לארץ), תומכת בפרשנות המוצעת על ידם, מאחר וברור לכל שאלו שחיו בארץ ישראל לפני קום המדינה "לא עלו" אליה לאחר קום המדינה ולפיכך מתחייבת המסקנה כי הם נכללים בגדר החוק.

8. העותרים מוספים וטוענים כי אינדיקציה נוספת התומכת בפרשנות המוצעת על ידם ניתן למצוא במכתבו מיום 30.9.2007 של חבר הכנסת רן כהן, אשר היה חבר בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: הוועדה) וליווה את הליך החקיקה, לשר הרווחה, יצחק הרצוג. במכתבו מציין חבר הכנסת רן כהן כי לא היה ויכוח בוועדה על כך שהחוק יחול על חולי פוליו שנולדו וחלו בישראל וכי הוא אינו זוכר תנאי המתנה את קבלת הפיצוי רק לחולים שנולדו בישראל לאחר קום המדינה. חבר הכנסת רן כהן סיים את מכתבו לשר הרווחה, בבקשה כי זה האחרון יורה למוסד לביטוח לאומי לשלם את הפיצויים המגיעים על פי החוק לכלל החולים שלקו במחלה בישראל, ללא אפליה.

9. מכתב נוסף אליו מפנים העותרים, אשר לטענתם מחזק אף הוא את הפרשנות המוצעת על ידם, הינו מכתב מיום 22.10.2007 שנשלח על ידי חבר הכנסת דוד טל למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי. במכתבו הביע חבר הכנסת דוד טל פליאה על דרך פרשנותו של החוק על ידי המוסד לביטוח לאומי, פרשנות לפיה, כאמור, רק מי שחלה במחלת הפוליו לאחר קום המדינה זכאי לפיצויים מכוח החוק. חבר הכנסת דוד טל ציין

כי פרשנות זו של המוסד לביטוח לאומי לא הועלתה, אף לא במרומז, במהלך הכנת הצעת החוק והיא אף אינה מופיעה מפורשות בחוק. לגישתו של חבר הכנסת דוד טל, פרשנות המוסד לביטוח לאומי אינה עומדת בקנה אחד עם כוונת המחוקק, אשר ביקש להוציא מתחולתו של החוק רק חולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל. העותרים מוסיפים ומציינים כי גם חבר הכנסת דוד רותם פנה ביום 9.10.2007 למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי וציין כי כוונת המחוקק היתה להחיל את החוק לגבי כל מי שחלה במחלה בישראל, הן לאחר קום המדינה והן בטרם הקמתה.

10. עוד טוענים העותרים, כי פרשנותו של המוסד לביטוח לאומי מהווה חריגה מסמכות, שכן כוונת המחוקק ברורה ואילו פרשנותו של המוסד לביטוח לאומי לא הועלתה במהלך הכנת הצעת החוק. כן נטען, כי על המוסד לביטוח לאומי ליתן לחוק פרשנות המגשימה את תכליתו שהיא מתן הטבות סוציאליות לנפגעי מחלת הפוליו ללא אבחנה ובלבד שיהיו תושבי ישראל שחלו במחלה בישראל.

11. טענה נוספת שמעלים העותרים עוסקת בגודל הקבוצה של חולי הפוליו אשר חלו במחלה בארץ ישראל בימים שלפני קום המדינה. על פי הנטען, מדובר בקבוצה מצומצמת ביותר המונה כ-50 איש לכל היותר. לפיכך, נטען כי הנזק אשר עלול להיגרם לקופת המדינה הינו מזערי ובטל בשישים לעומת הנזק ועוגמת הנפש שיגרמו לעותרים אם לא יקבלו את הפיצוי המעוגן בחוק.

12. בהמשך, טוענים העותרים כי בפרשנות שמעניק המוסד לביטוח לאומי לחוק הוא יוצר אפליה קשה בין העותרים ודומיהם לבין חולי פוליו שחלו במחלה לאחר קום המדינה. לטענתם, מדיניות זו של המוסד לביטוח לאומי מהווה פגיעה בכבודם ונוגדת את האמור בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

13. טענה חלופית, אשר עוסקת אף היא בנושא השוויון, הינה הטענה לפיה, גם אם פרשנות המוסד לביטוח לאומי לחוק ראויה, הרי שהחוק פוגע בעיקרון השוויון המעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפיכך הוא אינו חוקתי. לטענת העותרים, הם אינם שונים מחולי פוליו אשר חלו במחלה לאחר קום המדינה ועל כן ראויים הם ליחס שווה ולפיצוי זהה.

14. בהתייחס לשאלת סמכותו של בית משפט זה, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, לדון בעתירה, טוענים העותרים כי אלו מביניהם אשר פנו למוסד לביטוח לאומי לקבלת הפיצוי האמור בחוק, נתקלו בסירוב והופנו לוועדה רפואית לעררים. לטענת

העותרים, הוועדה הרפואית לעררים מורכבת מרופאים שתפקידם על פי חוק, הינו לדון ולהכריע בסוגיות רפואיות ובריאותיות ומשכך אין בסמכותה של הוועדה הרפואית ואף אין ביכולתה ליתן משמעות זו או אחרת למילה "בישראל", מאחר ומדובר בשאלה משפטית. מעבר לכך, נטען כי הוועדה הרפואית לעררים שואבת את סמכותה מהמוסד לביטוח לאומי ועל כן אינה יכולה לסטות מפירושו של המוסד לביטוח לאומי לחוק.

15. עוד נטען בהקשר זה, כי הסעד המבוקש בעתירה עניינו כאמור החלת החוק גם על חולים אשר חלו במחלת הפוליו בשטח ארץ ישראל לפני קום המדינה, סעד אשר אינו מצוי בגדר סמכותה של הוועדה הרפואית לעררים. לבסוף, מזכירים העותרים את הטענה החלופית שהועלתה על ידם וטוענים כי מאחר והסעד אותו הם מבקשים הינו בטלות החוק, הרי שאין הוא מצוי בגדר סמכותם של בית הדין האזורי לעבודה והוועדה הרפואית לעררים ולפיכך דינה של טענה זו להתברר בבית משפט זה.

בקשת הכנסת למחיקה מן ההליך

16. זהו המקום להעיר כי במקור הוגשה העתירה גם כנגד הכנסת, אולם, ביום 14.2.2008 הגישה הכנסת בקשה למחיקתה מן ההליך. בבקשתה ציינה הכנסת כי אין היא רואה מקום להגיש עמדה מטעמה. יוער כי באי כוח הצדדים לא התנגדו לבקשה. בהמשך הדברים, הוסיפה הכנסת וטענה כי מעיון בפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בוועדה בכנסת, עולה כי השאלה נשוא העתירה, קרי האם החוק צריך לחול גם על חולי פוליו שחלו במחלה בשטח ישראל לפני הקמת המדינה, לא נדונה באופן מפורש. להשלמת התמונה ציינה הכנסת, כי מאז חקיקתו של החוק הונחו על שולחן הכנסת מספר הצעות חוק שנועדו להרחיב את תחולתו של החוק הן לגבי חולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לארץ ועלו ארצה לאחר מכן והן לגבי חולים שלקו במחלה בשטח ישראל טרם הקמת המדינה. יחד עם זאת, הכנסת ציינה בבקשתה כי "הצעות אלה טרם אושרו בדיון מוקדם".

17. ביום 17.2.2008 הורה השופט ח' מלצר על מחיקתה של הכנסת מן העתירה.

תגובת המוסד לביטוח לאומי

18. ביום 27.2.2008 התקבלת תגובת המוסד לביטוח לאומי לעתירה. בפתח הדברים טען המוסד לביטוח לאומי כי דין העתירה להידחות על הסף בשל אי מיצוי הליכים על ידי העותרים וכן בשל קיומו של סעד חלופי. על פי הנטען, העותרים

שבקשתם נדחתה על ידי המוסד לביטוח לאומי היו רשאים לערער על קביעה זו לפני ועדת ערר, ובהמשך לפתוח בהליכים במערכת בתי הדין לעבודה.

19. לגופו של עניין, נטען כי יש לדחות את הפרשנות המוצעת על ידי העותרים לחוק. לגישתו של המוסד לביטוח לאומי, הפרשנות הראויה לחוק הינה פרשנות המגבילה את תחולתו של החוק לגבולותיה של מדינת ישראל לא רק מבחינה טריטוריאלית אלא גם מבחינת קיום ישותה של המדינה. הגבלת אחריות המדינה למי שלקו במחלת הפוליו במדינת ישראל היא פועל יוצא של אחריות המדינה למעשיה או מחדליה. קבלת הפרשנות המוצעת על ידי העותרים משמעותה, לטענת המוסד לביטוח לאומי, כי מדינת ישראל לוקחת על עצמה אחריות גם בגין מעשים או מחדלים של ממשלת פלשתינה (א"י), ויתרה מכך, בשל מעשים או מחדלים של מדינות אחרות - ירדן וסוריה בתקופות שבהן שתיהן היו מדינות אויב. לפיכך, נטען כי פרשנותם של העותרים משמעותה כי לא רק אנשים שנולדו טרם הקמת המדינה, בתחום שנכלל לאחר מכן בגבולותיה של מדינת ישראל, זכאים לפיצוי, אלא גם מי שנולדו בתחום שנכלל מאוחר יותר בגבולותיה הגיאוגרפים של מדינת ישראל, קרי אזור מזרח ירושלים ורמת הגולן. משכך, טוען המוסד לביטוח לאומי כי משמעות הדבר כי אין מדובר בעתירה שעניינה במספר מצומצם של חולים אלא בקבוצה רחבה של חולים.

20. המוסד לביטוח לאומי מוסיף וטוען כי אין בפרשנותו משום אפליה, שכן למדינה אין חובה לקחת על עצמה בחוק אחריות לאירועים שקדמו להקמתה ולפיכך, ההבחנה בין מי שחלו במחלת הפוליו בישראל לפני הקמת המדינה לבין מי שחלו במחלה לאחר קום המדינה, היא בגדר הבחנה מותרת. בהקשר זה מוסיף המוסד לביטוח לאומי וטוען, כי ברור לכל שמדינת ישראל אינה חליפתו של השלטון המנדטורי וכי במקרים בהם רצתה המדינה להעניק זכויות בגין אירועים שהתרחשו לפני קום המדינה ואף מחוץ לה, הדבר נעשה במפורש.

21. בהתייחס לכך שרישום מקום לידתם של העותרים על פי מרשם האוכלוסין הינו בישראל, נטען כי הרישום נעשה מכוח תקנות שעת חירום (רישום תושבים), התש"ח-1948 שהותקנו מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 אשר קובעת כי כל מקום בו נאמר בחוק "פלשתינה (א"י)" ייקרא "ישראל". התוצאה המעשית של הוראות אלה, הינה שמי שנולד ב"פלשתינה (א"י)" רשם עצמו כמי שנולד בישראל. אולם על פי הנטען, אין ברישום מקום הלידה במרשם האוכלוסין, כדי לשנות את המצב המשפטי הנכון - כל מי שנולד לפני קום המדינה בשטח שהפך מאוחר יותר לשטח מדינת ישראל, "נולד בארץ ישראל אך לא בישראל, היא מדינת ישראל".

22. עוד נטען, כי הפרשנות שמעניק המוסד לביטוח לאומי לחוק תואמת גם את הגישה שהוצגה במהלך הדיונים על החוק בוועדה בכנסת ולפיה מדינת ישראל אחראית בשל מעשיה או מחדליה לנזקים שנגרמו למי שחלו במחלה בעת קיומה של המדינה. מעבר לכך, טוען המוסד לביטוח לאומי, כי לכנסת הוגשו הצעות חוק נוספות בהן הוצע במפורש לקבוע כי הפיצוי יינתן גם למי שחלו במחלה לפני קום המדינה. על פי הנטען, הצעות אלה לא אומצו. בהקשר זה אף נטען, כי אין ללמוד על כוונת המחוקק ופרשנות הביטוי "בישראל" מדברי חברי הכנסת שצורפו לעתירה (בתצהיר ובמכתבים). כוונת המחוקק, כך נטען, נלמדת מנוסח החוק המבטא את תכליתו. לבסוף מציין המוסד לביטוח לאומי, כי לאחר הגשת העתירה, ביום 28.1.2008, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פיצוי לנפגעי פוליו (תיקון-נפגע פוליו שלקה במחלת הפוליו לפני קום המדינה), התשס"ח-2008 (להלן: הצעת החוק משנת 2008). המוסד לביטוח לאומי טוען כי רק אם תהפוך הצעת חוק זו לחוק, יחול חוק הפוליו על העותרים ועל כל מי שלקו במחלת הפוליו בישראל קודם להקמת המדינה.

תגובת היועץ המשפטי לממשלה

23. ביום 15.2.2009 הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו בהליך וצורפה עמדתו בעניין נשוא העתירה. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי דין העתירה להידחות, הן על הסף והן לגופה. על העתירה להידחות על הסף שכן על פי הנטען, במקרה דנן קיים לעותרים סעד חלופי בדמות פנייה לבית הדין האזורי לעבודה בהגשת ערעור על החלטת הוועדה הרפואית לעררים. עותרים שטרם פנו לוועדת העררים, נטען כלפיהם כי לא מיצו הליכים ולו בשל כך, לטענת היועץ המשפטי לממשלה, יש לדחות את עתירתם. בהקשר זה, מוסיף היועץ המשפטי לממשלה וטוען כי בתי הדין האזוריים לעבודה דנו ודנים כבר כעת בעניין נשוא העתירה ופסקי הדין שניתנו על ידם, אישרו את הפרשנות לפיה החוק לא התכוון להעניק פיצוי לנפגעי מחלת הפוליו אשר חלו במחלה מחוץ לישראל או בארץ ישראל לפני הקמת המדינה.

24. לגופו של עניין, טוען היועץ המשפטי לממשלה, כי החוק נשוא העתירה הינו חוק פיצוי, דהיינו כי נקודת המוצא של החוק הינה אחריותה של המדינה על מעשים ומחדלים בהם נקטה אגב ההתמודדות עם התפרצות מחלת הפוליו בתחומיה ועל הנזקים שנגרמו לנפגעי הפוליו בעטיים. לפיכך, נטען כי מטבע הדברים אחריות המדינה יכולה להיות אך ורק בגין מעשים או מחדלים שאירעו בתקופת קיומה של המדינה ולא קודם לכן. לטענת היועץ המשפטי לממשלה, כל עוד המחוקק לא הטיל

במפורש על המדינה אחריות בגין מעשים או מחדלים שאירעו עובר להקמתה, אין כל בסיס לפירוש המוצע על ידי העותרים.

25. בנוסף, טוען היועץ המשפטי לממשלה כי מההיסטוריה של חקיקתו של החוק נלמד כי תחולתו של החוק כוונה אך ורק לחולים שלקו במחלה בשטח ישראל לאחר הקמת המדינה. בהקשר זה מציין היועץ המשפטי לממשלה, כי עוד בשלב בו התקיימו דיונים בהצעת החוק בוועדה, התנגדו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז והממשלה להצעת החוק. בסופו של יום, נטען כי החוק שנחקק שונה בנוסחו מהצעות החוק השונות, כאשר בנוסח הסופי באו לידי ביטוי הערות שהועלו על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, במכתבים שנשלחו ליושב ראש הוועדה ביום 5.2.2007 וביום 17.2.2007. באותם מכתבים נכתב כי הצעת החוק מעלה חשש מפני "חקיקת מחלות" דבר היוצר מצב בו מוקצים משאבים לאנשים עם מוגבלות בהתאם ליכולתם ליזום חקיקה לטובתם ולא בהתאם לאמות מידה רפואיות, תפקודיות או סוציו-אקונומיות. לגישה של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, כפי שזו באה לידי ביטוי באותם מכתבים, האמצעים אותם יש לנקוט על מנת להקטין חשש זה הם באמצעות קביעה שהחוק יהיה: "חוק פיצוי ולא חוק הטבות"; "החוק יחול רק על נפגעי פוליו שחלו במחלה בישראל, ולא על כל חולה פוליו" ולבסוף כי "לחוק יהיה 'סעיף מטרה' שיבהיר שמדובר בחוק הנובע מאחריות המדינה". על פי הנטען, הגבלת מתן הפיצוי לפי החוק רק למי שחלו במחלה במדינת ישראל, נכללה בסופו של יום בחוק ובעקבות הערות משרד המשפטים. עוד נטען, כי בפני הכנסת הונחו, לפני חקיקת החוק, הצעות חוק נוספות בעניין נשוא העתירה, לרבות הצעות שכללו הוראות מפורשות שעניינן פיצוי גם למי שחלה במחלה בארץ ישראל לפני קום המדינה, אולם הצעות אלה לא אומצו על ידי הכנסת. לפיכך, לגישת היועץ המשפטי לממשלה החוק מכיר והתכוון להכיר בזכות לפיצוי רק כלפי חולים שחלו במחלת הפוליו במדינת ישראל, קרי לא בארץ ישראל ולא לפני קום המדינה.

26. עוד מוסיף היועץ המשפטי לממשלה וטוען, כי הפניית העותרים להצעות חוק פרטיות, מאוחרות לחקיקת החוק, אשר בגדרן מוצע לשלם פיצויים גם לחולים שלקו במחלה מחוץ למדינת ישראל, או עובר למועד הקמתה, לא תומכות בעמדתם של העותרים. נטען כי ההפך הוא הנכון, מאחר ודווקא הטענה כי קיימת כעת הצעת חוק המבקשת לתקן את החקיקה ולהביא לשינוי המצב הקיים, מלמדת כי החוק בנוסחו הנוכחי אינו מאפשר ולא נועד ליתן פיצוי לחולי פוליו אשר חלו במחלה עובר להקמת המדינה. מעבר לכך, נטען כי העובדה שהצעות החוק הנזכרות הוגשו לאחר חקיקת

החוק, מלמדת כי המישור הפרלמנטארי הוא המישור הראוי שבו על העותרים לנסות ולפעול ולא באמצעות עתירה לבית משפט זה.

27. בהמשך, טוען היועץ המשפטי לממשלה כי כאשר ביקש המחוקק להעניק זכויות בגין אירועים שהתרחשו בארץ ישראל (או מחוצה לה) בתקופת ממשלת פלשתינה (א"י), הדברים נעשו בלשון מפורשת, במסגרת החקיקה הראשית. בהקשר זה אף נטען, כי בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה, מדינת ישראל אינה יורשת או חליפה של ארץ ישראל המנדטורית, והיא אינה אחראית על חובות או מעשים שאירעו בתקופת ממשלת המנדט. במקרה דנן, נטען, כי משעה שהחוק הינו חוק פיצוי, המבוסס על אחריות המדינה, אחריות זו יכולה להשתרע רק על גבולותיה של המדינה כישות מדינית ריבונית, אלא אם נקבע אחרת בחוק, במפורש. כמו כן נטען, כי בתי החולים שפעלו בשעתו בפלשתינה (א"י) לא היו מוסדות של "המדינה שבדרך", כי אם התארגנויות רופאים מקצועיים או התארגנויות במסגרת ארגוני פועלים.

28. בהתייחס לטענת העותרים לפיה הקבוצה עליה מבוקש להחיל את החוק הינה קבוצה מצומצמת ומוגדרת, טוען היועץ המשפטי לממשלה כי מהנתונים שנמסרו על ידי המוסד לביטוח לאומי עולה כי מספר התובעים הפוטנציאליים הינו גבוה מהנתונים שנמסרו על ידי העותרים. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, נכון לחודש ספטמבר 2008 נדחו מעל 200 תביעות שהוגשו על פי החוק, מן הטעם שהפונים לא חלו במחלת הפוליו בישראל. כן נטען, כי חלק גדול מן הפונים הפוטנציאליים כלל לא הגישו עד כה תביעות וזאת בשל הודעת המוסד לביטוח לאומי לפיה כאמור, רק מי שחלה בפוליו בישראל לאחר קום המדינה יכול להגיש תביעה על פי החוק. לבסוף, חוזר היועץ המשפטי לממשלה וטוען כי פרשנות גיאוגרפית של המנוח "בישראל" משמעותה כאמור החלת ההסדרים הקבועים בחוק גם על תושבי ישראל אשר חלו במחלת הפוליו בשטח שהיה בעבר תחת ריבונות ירדן או סוריה והיום הוא תחת ריבונותה של מדינת ישראל (קרי – רמת הגולן ומזרח ירושלים). עניין זה, כך נטען, עמד גם לנגד עיניהם של חברי הכנסת בעת הדיונים בהצעת החוק. לאור האמור, טוען היועץ המשפטי לממשלה כי מדובר בחוק בעל משמעות תקציבית והוא אינו יכול להתפרש במנותק משיקולי התקציב.

29. לבסוף, בהתייחס לטענת העותרים לפיה החוק הינו מפלה ופוגע בכבודם, הרי שלגישת היועץ המשפטי לממשלה דין טענה זו להידחות. על פי הנטען, ההבחנה בין חולים שחלו במחלת הפוליו לאחר קום המדינה לאלה שחלו לפני הקמתה, הינה הבחנה מותרת הנגזרת מתכלית החוק. עוד נטען, כי דווקא פרשנותם של העותרים

תוביל להפליה ולחוסר שוויון מאחר ומשמעותה הענקת הטבות לסוג מסוים של נפגעים ללא זיקה לאחריות המדינה לפגיעותיהם, דבר המוביל להפליה מול נפגעים במחלות אחרות אשר אינם זוכים לפיצוי.

תגובת העותרים

30. תגובת העותרים לעמדת המוסד לביטוח לאומי ולעמדת היועץ המשפטי לממשלה הוגשה ביום 17.3.2009. בתגובתם טוענים העותרים כי בדיונים שהתקיימו בוועדות בכנסת ובמליאה לא צויין ולו פעם אחת כי אין להחיל את החוק על אלו שחלו במחלת הפוליו בישראל בתקופה שלפני הקמת המדינה והדיונים עסקו אך ורק בשאלה אם יש מקום להחיל את החוק על חולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לארץ. בהקשר זה, העותרים אף מפנים לדברים שנכתבו בבקשה שהגישה הכנסת לבית משפט זה, למחיקתה מההליך, בה צויין, כי העניין נשוא העתירה, לא נדון בוועדות בכנסת וכי ההבחנה היחידה אשר הועלתה בוועדות היתה לגבי חולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל. העותרים חוזרים ומציינים כי חלו במחלת הפוליו על אדמת ישראל, הם מציינים כי הוריהם היו חלוצים אשר הקימו את המדינה, יישבו אותה ואף הקריבו את חייהם למענה. הם שבים ומציינים כי עם הקמת המדינה הם קיבלו תושבות ואזרחות וכי הניסיון להוציאם מגדר תחולת החוק אינו ראוי.

31. בהמשך, סוקרים העותרים את התפתחות מערכת הבריאות בישראל, מתקופת המנדט, כאשר לטענתם עם סיום המנדט הבריטי והקמת המדינה הוקם משרד הבריאות, אשר ירש את המחלקה המנדטורית לבריאות, את בתי החולים, המרפאות, הרופאים ולמעשה היה ממשיך של המנדט לעניין זה. העותרים טוענים כי נוצר מצב, שהם, אשר חלו במחלת הפוליו בישראל לפני הקמת המדינה, טופלו בבתי חולים ועל ידי רופאים שהמשיכו לטפל בהם גם לאחר הקמת המדינה באותו אופן, באותן שיטות טיפול ובאותם המקומות. בהקשר זה אף נטען, כי המסגרת החוקית לפעילות מערכת הבריאות בישראל מתחילה עם פקודת בריאות העם, 1940 אשר הינה חקיקה מנדטורית המהווה את דבר החקיקה המרכזי המסדיר את פעולת מערכת הבריאות בישראל.

32. העותרים מוסיפים וטוענים כי יש לדחות את טענת היועץ המשפטי לממשלה לפיה הצעות החוק שהוגשו לאחר חקיקת החוק מלמדות כי אין החוק חל על חולים אשר חלו במחלת הפוליו לפני הקמת המדינה. על פי הנטען, רק לאחר חקיקת החוק ולאחר שהתברר למחוקק כי המוסד לביטוח לאומי מפרש את החוק באופן שגוי

מכוונתו, ועל מנת לנסות ולתקן את העוולה באופן מהיר, הוצע תיקון לחוק לעניין חולי הפוליו שחלו במחלה טרם הקמת המדינה.

33. עוד נטען, כי פסקי הדין של בתי הדין האזוריים לעבודה, אליהם הפנה היועץ המשפטי לממשלה, אינם רלוונטיים לעתירה. לטענתם, אחד מפסקי הדין עוסק בתושבת רמת הגולן אשר חלתה במחלת הפוליו בשנת 1961, קרי לאחר קום המדינה, ומעבר לכך בתקופה בה היתה רמת הגולן חלק מריבונות סוריה ולכן אין מקום להשוות בין עניינה לבין העתירה הנוכחית. העותרים מסכימים כי יש מקום להבחין בין אלו הזכאים להיכנס בגדרי החוק על פי כוונת המחוקק, מאחר וחלו בישראל טרם הקמתה ועם הקמתה הפכו מיידית לתושבים ואזרחים, לבין אלו שחלו לאחר הקמת המדינה בשטחי מדינות אחרות ואינם נכנסים בגדרי החוק.

פסק הדין השני, כך נטען, מתייחס לאדם אשר חלה במחלת הפוליו בלוב ועלה לישראל בשנת 1955, ולפיכך פסק דין זה אינו רלוונטי מאחר ואין מחלוקת שכוונת המחוקק היתה להוציא מגדר תחולת החוק את מי שחלה במחלת הפוליו מחוץ לארץ ועלה לארץ בעודו חולה. זהו, כאמור, אינו המצב לגבי העותרים. בין כך ובין כך, נטען כי לבית משפט זה סמכות לדון בנושא לאור ההלכה הקובעת כי אף אם קיימת סמכות בעניין לבית משפט או בית דין נוסף, אין בדבר כדי לשלול את סמכותו של בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

34. העותרים מוסיפים וטוענים כי היועץ המשפטי לממשלה מלכתחילה היה נגד אישורו של החוק, כמו גם המוסד לביטוח לאומי. החוק אושר בסופו של יום בניגוד וחרף התנגדות היועץ המשפטי לממשלה, ולטענת העותרים על אף שכיום החוק ברור, השפה פשוטה והפרשנות ברורה, מנסה היועץ המשפטי לממשלה בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי לצמצם את יריעתו של החוק ככל שניתן ולנשל את העותרים מזכאותם לקבל את ההטבות המוענקות לחולי הפוליו.

35. עוד נטען, כי בענייננו מדובר בחוק חברתי וסוציאלי ולחוקים מסוג זה יש ליתן פירוש מרחיב.

36. טענה נוספת שמעלים העותרים עניינה אחריות המדינה. בעניין זה נטען, כי אחריות המדינה נובעת בין היתר, גם מהטיפולים הכושלים שהוענקו לחולי הפוליו אשר גרמו לנזקים חמורים ובלתי הפיכים. העותרים טוענים כי הם עברו את רובם המכריע של הטיפולים במדינת ישראל לאחר הקמתה ועקב הטיפולים הכושלים מצבם

הורע. לטענתם, הם לא קיבלו טיפול ראוי ועל כן על פי החוק המדינה לוקחת אחריות, בין היתר, על טיפולים כושלים אלו. בעניין זה מוסיפים העותרים וטוענים כי החוק מגדיר חולה פוליו גם כמי שמחלתו הוחמרה. על פי הנטען, רבים מן העותרים אשר לקו במחלת הפוליו בשטח מדינת ישראל טרם הקמתה, סובלים מהחמרה מאוחרת של המחלה, אשר התרחשה לאחר קום המדינה.

37. העותרים טוענים כי על פי הנתונים שברשותם מספר חולי הפוליו אשר חלו במחלה בישראל בטרם הקמת המדינה עומד על 50 איש בלבד. לטענתם אם המוסד לביטוח לאומי מתנגד לנתונים אלו, עליו למסור נתונים מדויקים אשר נמצאים ברשותו. טענתו של היועץ המשפטי לממשלה לפיה נכון לחודש ספטמבר 2008 נדחו כ-200 תביעות אשר הוגשו למוסד לביטוח לאומי מן הטעם שהפונים "לא חלו בישראל", אינה מלמדת כי כל 200 התביעות הינן רלוונטיות שכן סביר להניח שחלק מן התביעות הינן של אנשים אשר חלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל, טרם עלייתם, וחלק אחר של התביעות הינו של אנשים אשר חלו במחלה בשטחים שאומנם כיום מהווים חלק ממדינת ישראל, אולם בעבר היו תחת ריבונות זרה. בהתייחס לשיקול התקציבי, נטען כי כוונת המחוקק היתה ליתן את הפיצוי גם לחולי פוליו אשר חלו במחלה בישראל טרם הקמת המדינה ובהתאם לכך ניתן תקציב.

38. לבסוף, בהתייחס לטענת המשיבים בדבר קיומו של סעד חלופי בדמות פניה לבית הדין האזורי לעבודה, נטען כי הם לא יכולים כלל להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי מאחר ותנאי מקדים בטופס התביעה הוא כאמור, שהחולה חלה בישראל מיום הקמת המדינה. כמו כן נטען, כי פנייה לוועדת עררים לא תועיל שכן ועדה זו אינה יכולה ליתן משמעות או פרשנות למונח "בישראל" ואין בסמכותה לסטות מפרשנות המוסד לביטוח לאומי. יוער כי העותרים מציינים כי מרביתם כן פנו לוועדת העררים ונדחו על ידה. חלק מהעותרים אף פנו לבית הדין האזורי לעבודה לאחר קבלת החלטת ועדת העררים, אולם בית הדין האזורי לעבודה קבע כי יש להמתין עד להחלטת בית משפט זה בעתירה. במקרים אחרים נקבע כי לא מדובר בערעור על ועדה רפואית אלא על תביעה מאחר והסיבה לדחייה היא מועד תחילת המחלה.

39. ביום 11.5.2009 הוצא צו על תנאי המכוון למוסד לביטוח לאומי (השופטים מ' נאור, ע' ארבל ו-א' רובינשטיין). ביום 28.6.2009 התקבלה תשובת המוסד לביטוח לאומי, בה הוא חזר על טענותיו. בנוסף, מפרט המוסד לביטוח לאומי את ההשלכות התקציביות שיהיו להרחבת הפרשנות של המונח "בישראל" בחוק. לטענת המוסד לביטוח לאומי, כ-200 תביעות שהוגשו נדחו על ידי המוסד לביטוח לאומי בשל

העובדה שהחולים חלו במחלה בארץ ישראל לפני קום המדינה. על פי הנטען, אם יוכרו מקרים אלו, עלותם למשק המדינה תהיה בגובה של 218 מיליון ש"ח. עוד נטען, כי ככל הנראה סכום זה אף ימשיך ויגדל במידה משמעותית אם תתקבל העתירה, שכן ישנם חולי פוליו נוספים אשר חלו במחלה לפני הקמת המדינה ולא הגישו עד כה תביעות בשל הודעת המוסד לביטוח לאומי לפיה, כאמור, ניתן להגיש תביעה על פי החוק רק על ידי מי שחלה במחלת הפוליו לאחר קום המדינה. כמו כן, נטען כי פרשנות "גיאוגרפית" למונח "בישראל" משמעותה החלת ההסדרים הקבועים בחוק גם על תושבי ישראל אשר חלו במחלת הפוליו בשטח שהיה בעבר בריבונות ירדן או סוריה והיום הוא חלק ממדינת ישראל – קרי, רמת הגולן ומזרח ירושלים, וגם לעניין זה ישנה משמעות תקציבית.

40. היועץ המשפטי לממשלה הגיש את תשובתו בהתאם לצו על תנאי שהוצא ביום 20.7.2009 ובה הוא חזר על טענותיו שפורטו בהרחבה לעיל. כמו כן, התייחס היועץ המשפטי לממשלה למשמעות התקציבית כפי שפורטה על ידי המוסד לביטוח לאומי בתשובתו.

41. גם העותרים שבו וחזרו על טענותיהם. בנוסף, נטען כי מתצהיר המוסד לביטוח לאומי עולה כי 155 אנשים מצויים במצבם של העותרים וחלו במחלת הפוליו בעודם בישראל לפני קום המדינה. לפיכך, לטענת העותרים הכפלת 155 החולים בסכום הממוצע לתביעה מוביל לסך של כ-23 מיליון ש"ח, עלות אשר אושרה למוסד לביטוח לאומי לביצוע החוק, ולא מדובר בעלות בסך 218 מיליון ש"ח כפי שטוען המוסד לביטוח לאומי. העלות בסך 23 מיליון ש"ח מהווה 3.6% בלבד מהתקציב הכולל בסך 637 מיליון ש"ח אשר ניתן למוסד לביטוח לאומי לצורך יישום החוק.

42. העותרים מוסיפים וטוענים כי אף אם מוסיפים את החולים שחלו במחלת הפוליו במזרח ירושלים לפני סיפוחה למדינת ישראל (62 איש על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי) ואת האנשים אשר חלו ברמת הגולן לפני סיפוחה למדינת ישראל (שני אנשים בלבד על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי), מדובר ב-64 איש נוספים וסך הכל מדובר ב-219 איש. העלויות עבור 219 איש עומדות על 32 מיליון ש"ח המהווים 5% מהתקציב הכולל. לבסוף, נטען כי נכון לשנת 2009 למוסד לביטוח לאומי יתרה תקציבית בסך 190 מיליון ש"ח וכי למיטב ידיעתם של העותרים, המוסד לביטוח לאומי קיבל תקציב ליישום החוק עבור 4,000 איש, אולם בפועל הפיצוי ניתן ל-3,000 איש בלבד.

43. לאחר הדיון בעתירה שהתקיים ביום 14.9.2009, הגיש המוסד לביטוח לאומי ביום 20.10.2009, בהסכמת העותרים, פסק דין שניתן בבית הדין הארצי לעבודה בסוף חודש ספטמבר, בתיק עב"ל(ארצי) 165/09 אלמליח נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 22.9.2009). לטענת המוסד לביטוח לאומי, פסק הדין תומך בפרשנותו לחוק. העותרים בתגובה טוענים כי לפסק הדין אין השלכה למחלוקת שבין הצדדים בענייננו, מאחר ופסק הדין עוסק בחולי פוליו אשר לקו במחלה מחוץ לארץ בטרם עלו למדינת ישראל וכי בכל מקרה מדובר בחולים שחלו במחלת הפוליו לאחר קום המדינה.

דיון והכרעה

44. לאחר שעיינתי בכתבי בי הדין על נספחיהם ונשמעו טענות על פה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל וכך אציע לחבריי לקבוע.

סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק

45. כידוע, העובדה שעניין מסוים נמצא בגדר סמכותו הייחודית של בית הדין לעבודה, אינה באה לגרוע מסמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק [ראו: בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 238-239 (1993) (להלן: עניין אייזנברג)]. כפי שנקבע בעניין אייזנברג סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק לדון בעתירה היא סמכות "שיקול דעתית" (ראו: עניין אייזנברג, שם, בעמ' 240). אמת המידה להפעלת שיקול דעתו של בית משפט זה הינה, בין היתר, כאשר מדובר במקרה חריג, המעורר בעיה ושאלה משפטית אשר ראוי על פי מהותה שתתברר בדיון בבית המשפט הגבוה לצדק. כזה הוא המקרה שלפנינו ולפיכך ראוי כי יתברר בבית משפט זה.

46. מעבר לכך, נראה כי לפחות במקרה אחד (ב"ל 2967/08) שנדון בבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו ביקש המוסד לביטוח לאומי בעצמו למחוק תביעה על הסף או לחלופין לדחות את מועד הדיון עד להכרעה בעתירה שלפנינו מאחר ו"הנתבע [המוסד לביטוח לאומי – י.ד.], בהיותו מוסד ציבורי וסוציאלי, יחיל את הכרעת בג"צ על כלל המבוטחים שעניינם נדון לפי החוק, גם אם לא עתרו במסגרת בג"צ 10771/07" (ראו: נספח ו' לתגובת העותרים לעמדת המשיבים מיום 17.3.2009). משכך פני הדברים, אפנה לדון בעתירה לגופה.

47. השאלה הדרושה הכרעה במקרה דנן הינה מהי משמעות הביטוי "בישראל" בחוק. העותרים סבורים כאמור כי משמעותה של המילה "בישראל" בחוק מכוונת הן למדינת ישראל והן לארץ ישראל לפני קום המדינה. המשיבים סבורים כי המילה "בישראל" משמעותה מדינת ישראל בלבד. לפיכך, עלינו לבחון מהו הפירוש של הביטוי "בישראל" המופיע בחוק.

בטרם אתחיל במסע הפרשני, אבקש להעיר הערה הנוגעת לשטח אליו יש להתייחס כאשר עסקינן בטענת העותרים לפיה יש להחיל את החוק גם על חולים שחלו בארץ ישראל לפני קום המדינה. לדעתי כאשר עסקינן בארץ ישראל לפני קום המדינה, הכוונה היא לאותם שטחים אשר הפכו לחלק ממדינת ישראל בהתאם להסכמי שביתת הנשק משנת 1949 (ראו: סעיפים 5 ו-6 להסכם מצרים - ישראל על שביתת נשק כללית מיום 24.2.1949; סעיפים 4 ו-5 להסכם לבנון - ישראל על שביתת נשק כללית מיום 23.3.1949; סעיף 5 להסכם ממלכת הירדן ההאשמית - ישראל על שביתת נשק כללית מיום 3.4.1949; סעיפים 4 ו-5 להסכם סוריה - ישראל על שביתת נשק כללית מיום 20.7.1949; את ההסכמים ניתן למצוא באתר האינטרנט של הכנסת: http://www.knesset.gov.il/process/docs/armistice_agreements.htm). לפיכך, בכל מקום בו תהיה התייחסות לארץ ישראל לפני הקמת המדינה, הכוונה היא לאותם שטחים שלימים הפכו חלק ממדינת ישראל על פי הסכמי שביתת הנשק.

48. את מסענו הפרשני לבחינת השאלה דנן יש להתחיל בבסיס, קרי, בלשון החוק. "ביסוד פרשנות החקיקה עומד טקסט המבוטא בלשון הטבעית" והיא נקודת המוצא של כל פרשנות חוק [ראו: אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה 81, 84 (1993) (להלן: ברק, פרשנות במשפט)].

49. הביטוי "ישראל" יכול לקבל משמעויות שונות בהקשרים שונים שבהם הוא מופיע, ומכאן שעלינו להעניק לביטוי זה פרשנות המתאימה לו על פי ההקשר בו הוא מופיע בחוק (ראו: ברק, פרשנות במשפט, שם, בעמ' 104-108). בשלב הראשון אבחנו את השימוש שנעשה בביטוי "בישראל" בחוק על סעיפיו השונים וזאת בכדי להתחקות אחר המשמעות והפרשנות הלשונית המתאימה לביטוי זה במקרה דנן.

50. בחינתה של לשון החוק מובילה אותנו בשלב הראשון לסעיף המטרה של החוק, אשר על אף שאין הוא מהווה חזות הכל, יש בו כדי להדגיש את מה שנראה

למחוקק מרכזי (ראו: ברק, פרשנות במשפט, שם, בעמ' 304-305). בשל חשיבות לשון סעיף המטרה אצטט בשנית את הסעיף, הקובע כי מטרת החוק הינה:

"...לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם" [הדגשות הוספו – י.ד.].

בחינת סעיף המטרה מגלה כי המחוקק בחר להשתמש באותו הסעיף בשני ביטויים דומים אבל שונים: הביטוי הראשון הינו "ישראל" והביטוי השני הינו "מדינת ישראל". לדעתי, השימוש בשני ביטויים שונים מהווה אינדיקציה התומכת בפרשנות המוצעת על ידי העותרים לפיה כאשר התכוון המחוקק לחולי פוליו שחלו "בישראל", כוונתו היתה הן לחולים שחלו במחלת הפוליו במדינת ישראל, קרי לאחר קום המדינה, והן לחולים שחלו במחלת הפוליו בארץ ישראל, בימים שלפני הקמת המדינה. מסקנה זו נובעת מן ההנחה כי "למונחים שונים באותו דבר חקיקה יש משמעויות שונות" (ראו: ברק, פרשנות במשפט, לעיל, בעמ' 314). במקרה דנן קריאת סעיף המטרה מובילה למסקנה לפיה כאשר רצה המחוקק להדגיש כי מדובר בישותה הריבונית של "ישראל" כמדינה הוא ציין זאת במפורש על ידי השימוש בביטוי "מדינת ישראל". מכאן, שבמקום בו בחר המחוקק לציין את הביטוי "בישראל" בלבד, כוונתו היתה הן לארץ ישראל והן למדינת ישראל.

51. זאת ועוד, כידוע, לשון סעיף המטרה אינה עומדת בבדידותה ויש לפרש את הסעיף יחד עם יתר הוראות החוק שבו הוא מצוי (ראו: ברק, פרשנות במשפט, לעיל, בעמ' 306 והאסמכתאות שם). מקריאת החוק כמכלול ניתן ללמוד כי המחוקק השתמש בביטוי "ישראל" שלוש פעמים. הפעם הראשונה היא בסעיף המטרה, כפי שפורט לעיל. הפעם השנייה היא בסעיף 2 לחוק המגדיר "תושב ישראל" כמי "שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים...". הפעם השלישית, היא בסעיף 7(ב)(2) לחוק, העוסק בסמכותו של רופא מוסמך לקבוע אם "התובע לקה בישראל במחלת שיתוק ילדים". הנה כי כן, המקומות בהם מופיע הביטוי "בישראל" עוסקים בשאלת הזכאות על פי המקום בו לקה החולה במחלת הפוליו. ניתן לראות כי המחוקק שמר על אחידות בשימוש בביטוי "בישראל" ומשמעות הדבר, לדעתי, היא כי יש להעניק לביטוי "בישראל" בשלושת המקומות בהן הוא מופיע פירוש זהה. הפירוש הנכון והראוי הוא פירוש לפיו הביטוי "בישראל" מתייחס הן למדינת ישראל והן לארץ ישראל לפני קום המדינה. מפרשנות זו עולה כי יש להחיל את החוק גם על מי שחלה במחלה בישראל לפני קום המדינה. מסקנה זו מתבקשת כאמור, לאור לשון סעיף המטרה בה ביקש המחוקק לעשות הבחנה

בין מקום ההידבקות במחלה לבין האחריות כלפי החולים במחלה, וזאת על ידי השימוש המובחן בביטויים "בישראל" ו"מדינת ישראל".

52. ממצא נוסף העולה מבחינת לשון החוק מעלה כי ביתר המקומות בחוק מופיע הביטוי "המדינה" בהקשר של מימון הפיצוי מכוח החוק [ראו: סעיפים 3(א), 5(1)(א), 5(1)(ב), 8(א) ו-10(ב)]. הביטוי "מדינת ישראל" מופיע אך ורק פעם אחת בסעיף המטרה כפי שצויין לעיל.

53. הנה כי כן, קריאת החוק כמכלול מחזקת אף היא את ההנחה כי המחוקק בחר בקפידה את מילותיו ובמקום שבו התכוון למדינת ישראל הוא ציין זאת במפורש ובמובחן מהביטוי "בישראל".

54. בהקשר זה אבקש להוסיף, כי ער אני לפסיקתו של בית הדין האזורי לעבודה בעניין נשוא העתירה ולעמדתו התומכת בפרשנות המוצעת על ידי המשיבים. לעניין זה אשוב בהמשך, בשלב זה אבקש להתייחס לפסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בנצרת בב"ל (נצ' 2582/08 בשארה נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 13.8.2009) (להלן: עניין בשארה). בעניין בשארה קבע בית הדין האזורי לעבודה (כבוד השופט ח' ארמון) כי הביטוי "בישראל" בחוק אינו כולל את ארץ ישראל לפני קום המדינה. בין נימוקיו ציין בית הדין האזורי לעבודה כי פרשנות לפיה החוק כולל גם חולים שלקו במחלה בישראל לפני קום המדינה, היתה מייטרת את אחד החלקים בהגדרת "תושב ישראל" בסעיף 2 לחוק, הקובע כאמור כי "תושב ישראל" הוא:

"מי שהוא תושב ישראל או תושב ישראל באזור לעניין חוק הביטוח הלאומי, וכל עוד הוא תושב כאמור"
[הדגשות הוספו – י.ד.].

לגישתו של בית הדין האזורי לעבודה, לו כלל הביטוי "בישראל" גם את ארץ ישראל לפני קום המדינה, לא היה צורך לכלול בהגדרת "תושב ישראל" גם את "תושב ישראל באזור", שכן כל מה שהוא בגדר "האזור" היה כלול ממילא בארץ ישראל בתקופה שלפני קום המדינה. לצערי אין בידי להסכים עם קביעה זו. "אזור" מוגדר בחוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה-1995 כ"יהודה והשומרון וחבל עזה". הגדרה זו והגדרת "תושב ישראל" בחוק אינה תומכת דווקא בקביעתו של בית הדין האזורי לעבודה. סעיף 2 לחוק המגדיר "תושב ישראל" עוסק בהווה, ודורש כי החולה במחלת הפוליו יהיה תושב ישראל או תושב ישראל באזור. באותו הסעיף נמצאת גם ההגדרה של "נפגע פוליו" ולפיה מדובר ב"תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק

ילדים...". הגדרת "נפגע פוליו" מוסיפה תנאי נוסף לצורך זכאות על פי החוק והוא שאותו "תושב ישראל" בהווה לקה במחלת הפוליו בעבר בישראל. על דברים אלו ניתן ללמוד גם מסעיף 1 לחוק, סעיף המטרה. לפיכך, שתי ההגדרות השונות וסעיף המטרה עוסקים ומכוונים לעניינים שונים כך שבסופו של יום כדי להיות זכאי לפיצוי מכוח החוק לא מספיק להראות כי החולה הינו "תושב ישראל" או "תושב ישראל באזור" כיום, אלא נדרש להראות בנוסף, כי החולה לקה במחלה בעבר "בישראל". המסקנה הינה כי אין הפרשנות הגורסת כי החוק חל גם על חולים שחלו בישראל לפני הקמת המדינה, מייתרת את ההגדרה של "תושב ישראל". מעבר לכך, פרשנות הביטוי "ארץ ישראל" בתקופה שלפני קום המדינה, אינה כוללת את השטחים הנכללים תחת ההגדרה של "האזור" שכן שטחים אלו אינם חלק מהשטחים שהיו חלק מארץ ישראל ולפי הסכמי הפסקת האש משנת 1949 הפכו לחלק משטח מדינת ישראל.

55. לסיכום, בחינת לשון החוק מלמדת כי הביטוי "בישראל" אינו מדבר אך ורק על מדינת ישראל אלא כולל גם את ארץ ישראל לפני קום המדינה. ואולם, כידוע, בנוסף ללשון החוק, יש לפרש את החוק באופן שיגשים את תכליתו (ראו: ברק, פרשנות במשפט, לעיל, בעמ' 85-88). תכלית החוק הינה אותם "המטרות, היעדים, האינטרסים, הערכים, המדיניות והפונקציה שהחוק נועד להגשים" [ראו: אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 190 (2004)]. כפי שנראה בהמשך הדברים, פרשנות לשון החוק עליה עמדתי לעיל, עולה בקנה אחד גם כאשר באים לבחון את תכלית החוק.

56. תכלית החוק מורכבת מתכלית סובייקטיבית ומתכלית אובייקטיבית עליהן ניתן ללמוד בין היתר, מלשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית, מערך החקיקה, הרקע החברתי והמשפטי ועקרונות היסוד של השיטה (ראו: ברק, פרשנות במשפט, לעיל, בעמ' 144). החוק הינו "יצור חי" המקבל את משמעותו מהקשרם של הדברים ולפי המטרה אותה נועד הוא לשרת. עמד על כך השופט [כתוארו אז] י' זוסמן:

"דיבור שבחיקוק הוא יצור חי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים, ומכאן שיש לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק - הוא ולא אחר - באו לשרת" [ראו: בג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כג(2) 477, 513 (1970)].

דבריו של השופט זוסמן מקבלים משמעות מיוחדת במקרה דנן. החוק בו עסקינן, ש"יצא לאוויר העולם", הוא אכן "יצור חי" ומשתנה, חי ומשתנה עד כדי כך, שלדעתי הפרשנות שהוענקה לו על ידי המוסד לביטוח לאומי שונה מלשון החוק,

תכליתו ומטרתו, ומכאן שעלינו להתערב בפרשנות זו על מנת להעניק לחוק פרשנות לפי המטרה אותה הוא נועד לשרת.

57. כאמור, המשמעות הלשונית של החוק מלמדת כי מטרת החוק הינה הענקת פיצוי לנפגעי מחלת הפוליו שחלו בישראל, בין אם לפני קום המדינה ובין אם לאחר קום המדינה, כאשר הדגש הוא על כך שההידבקות במחלה התרחשה "בישראל". זוהי מטרת החוק על פי לשונו וכפי שאפרט בהמשך זו היא גם מטרתו כפי שעולה מבחינת מקורות נוספים ושונים, החיצוניים לחוק עצמו. לבחינת תכלית ומטרת החוק לאור אותם מקורות, אעבור כעת.

58. כפי שציינתי, המקור העיקרי לבחינת מטרת החוק הינו לשון החוק ואולם לשון החוק אינה עומדת בבדידותה:

"על מטרת החוק ותכליתו ניתן ללמוד ממקורות שונים. החשוב והעיקרי שבהם הוא לשון ההוראה הספציפית הדורשת פירוש. אך הוראה זו אינה קיימת בבדידותה. נקבע לה מקום בחוק, ומיקום זה הוא אמצעי לפירושה. מבנהו הכללי של החוק מסייע גם הוא לפירוש, כמו גם מיקומו במערך החקיקה הכללי. כל אלה הם מקורות חשובים ועיקריים, אך לא יחידים. כל שאלה פרשנית נפתחת בחוק, אך אינה מסתיימת בו. המוח האנושי חייב לקלוט כל מידע שהוא רלוואנטי וליתן לו משקל על פי אמינותו..."

על-כן ניתן ללמוד על מטרת החוק ועל תכליתו מההיסטוריה החקיקתית שלו, כגון דינים וחשבונות של ועדות ציבוריות, הצעת החוק, דברי השר בקריאה ראשונה ודברי יושב-ראש הוועדה בקריאה השנייה" (בג"ץ 47/83 תור אויר (ישראל) בע"מ נ' יו"ר המועצה לפיקוח על הגבלים עסקיים, פ"ד לט(1) 169, 175 (1985); ברק, פרשנות במשפט, לעיל, בעמ' 292).

59. על תכלית החוק ומטרתו ניתן ללמוד במקרה דנן ממקורות חיצוניים לחוק ובהם: הצעת החוק, הצעות חוק מאוחרות לחוק, התבטאתם של חברי הכנסת, דברי הכנסת, הפרוטוקולים של הוועדה שדנה בעניין בכנסת, חוקים שונים בהם מופיע הביטוי "ישראל" והרקע החברתי וההיסטורי של המדינה. אדון בדברים על פי סדרם.

הצעת החוק

60. עיון במקורות השונים מעלה כי הכנסת לא ביקשה להבחין, או לפחות לא נדרשה להבחנה, בין חולים אשר חלו במחלת הפוליו בישראל לפני קום המדינה לבין

חולים שחלו במחלת הפוליו בישראל לאחר קום המדינה. כן היתה כוונה להבחין בין חולים שחלו במחלה בארץ לבין חולים שחלו במחלה מחוץ לארץ ולאחר מכן עלו לישראל, כפי שעולה מהצעת החוק, בה צויין בדברי ההסבר:

”במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה השניה ולקריאה השלישית, תידרש ועדת הכספים של הכנסת, בין היתר, לאלה: ההבחנה בין מי שלקה במחלת הפוליו בישראל לבין מי שלקה בה מחוץ לישראל”.

ניתן לראות כי דברי ההסבר מתייחסים להבחנה שבין חולי פוליו שחלו במחלה בישראל, לבין חולי פוליו שחלו במחלה מחוץ לישראל. יחד עם זאת, הצעת החוק אינה מתייחסת למצב הדומה למצבם של העותרים אשר חלו במחלה בישראל אולם לא במדינת ישראל.

61. המשיבים הפנו להצעות חוק קודמות בעניין, השונות מהצעת החוק “הסופית” של החוק. בהצעות חוק אלה (הצעת חוק נפגעי הפוליו, התשס”ה-2005 של חבר הכנסת עבד אלמאלכ דהאמשה והצעת חוק נפגעי הפוליו, התשס”ה-2005 של חבר הכנסת אליעזר כהן) צויין במפורש, למשל בסעיף המטרה, כי החוק יחול גם על חולי פוליו שחלו במחלה בישראל לפני קום המדינה. לטענת המשיבים, העובדה שהצעת החוק בסופו של יום לא כללה סעיפים אלו מלמדת כי כוונת המחוקק היתה להחיל את החוק רק על חולים שחלו במחלת הפוליו במדינת ישראל. אין בידי לקבל פרשנות זו. אכן, הצעות חוק קודמות נקטו בלשון ברורה ולפיה על החוק לחול גם על חולים שלקו במחלת הפוליו בארץ ישראל לפני קום המדינה, ואולם בעובדה שהצעת החוק בסופו של יום לא כללה סעיפים אלו אינה מלמדת כי כוונת המחוקק היתה שלא להחיל את החוק גם על חולים אלו שחלו במחלה בישראל לפני קום המדינה. הצעת החוק שנוסחה בסופו של יום, איחדה בין הצעת החוק של חבר הכנסת עזמי בשארה והצעת החוק הנזכרת של חבר הכנסת אליעזר כהן. עיון בהצעת החוק מעלה כי היא כלל לא כללה במקור סעיף מטרה. מטרת החוק ושאלת תחולתו נדונו בהמשך במהלך הדיונים בוועדה. יוער כי בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ביום 12.12.2005, בו הוחלט על איחוד הצעות החוק, שאלה היועצת המשפטית של הוועדה, הלית מגידו:

”לפי הצעת חבר הכנסת ליצמן וכפי שמופיע באחת מהצעות החוק, גם נכי פוליו שלא קיבלו את הפוליו שלהם בארץ, ובלבד שהם תושבי ישראל. רק תושבי ישראל יקבלו את ההעדפות לפי החוק הזה. האם רק מי שקיבל את הפוליו בארץ?”

בתשובה השיב לה יו"ר הוועדה חבר הכנסת יעקב ליצמן:

"נשאר את זה לבין קריאה שנייה ושלישית..."

ניתן לראות כי שאלת תחולת החוק לגבי חולים שלקו במחלה לפני קום המדינה לא נדונה ולא זכתה להתייחסות בישיבה זו והדבר בא לידי ביטוי גם בהצעת החוק כפי שפורט לעיל. כפי שנראה, בהמשך אכן התקיים דיון בנושא בוועדה ואף נוסף סעיף מטרה לחוק (ראו למשל: דיון בוועדה מיום 19.2.2007). על הדיונים בוועדה ארחיב בהמשך, אולם כבר בשלב זה ניתן לומר, כי עיון בפרוטוקולים של הוועדה תומך בפרשנות המוצעת על ידי העותרים.

בקשת הכנסת למחיקה מההליך

62. גם בבקשת הכנסת לבית משפט זה למחיקה מההליך, נאמר כי השאלה נשוא העתירה "לא התחדדה בדיוני הוועדה". צויין כי:

"דיון ארוך התקיים בשאלת ההכרה בחולים שחלו בחוץ לארץ, לעומת אלו שחלו בארץ, אולם השאלה הספציפית בנוגע לתחולה בזמן של המונח 'בישראל', דהיינו – האם הכוונה היא גם לשטח ישראל שלפני קום המדינה, לא נדונה באופן מפורש".

לפיכך, מדברים אלו עולה כי שאלת תחולת החוק על חולים שחלו במחלת הפוליו לפני קום המדינה לא עלתה באופן מפורש בדיוני הוועדה בכנסת.

הצעות החוק המאוחרות לחוק ופניות חברי כנסת למוסד לביטוח לאומי

63. ומה לגבי הצעות החוק המאוחרות? אלה שהוגשו לאחר חקיקת החוק? גם בעניין זה לדעתי, אין לקבל את עמדת המשיבים לפיה אותן הצעות החוק שהוגשו לאחר חקיקתו של החוק מלמדות כי לא היתה כוונה להחיל את החוק על העותרים ודומיהם. הצעת החוק משנת 2007, בה הוצע להחיל את החוק גם על חולי פוליו שחלו במחלה מחוץ לישראל ועלו אליה לאחר מכן, אינה רלוונטית שכן היא אינה מתייחסת לחולים אשר לקו במחלה בישראל לפני הקמת המדינה. בדברי ההסבר להצעת החוק משנת 2007 נכתב:

"החוק אינו קובע כי המדינה אחראית למחלתם של נפגעי הפוליו שחלו בישראל או לטיפול לקוי בהם, ולמעשה מפצה אותם על עצם מחלתם כביטוי למחויבות

המדינה כלפיהם. לפיכך, אין מקום להפלות בין נפגעי פוליו שחלו בישראל ובין אלה שעלו לישראל לאחר מחלתם."

הנה כי כן, מדברי ההסבר לא ניתן ללמוד כי החוק במתכונתו הנוכחית אינו חל על חולי פוליו שחלו במחלה בישראל לפני הקמת המדינה. אם כבר, ההפך הוא הנכון, שכן על פניו נדמה כי הצעת החוק יוצאת מנקודת הנחה כי מי שחלה בישראל, בין אם לאחר הקמת המדינה ובין אם לפני הקמתה, זכאי לפיצוי הניתן במסגרת החוק. הצעת החוק מבקשת שלא להפלות את חולי הפוליו והיא מדברת על קיומן של שתי קבוצות: אלו שחלו בישראל ואלו שעלו לישראל. מכאן, שהעותרים נכללים בקבוצה הראשונה של אלו שחלו במחלה בישראל שכן ברור לכל כי הם מעולם לא "עלו לישראל".

64. יחד עם זאת, ניתן להקשות ולהפנות להצעת החוק משנת 2008 אשר ביקשה להחיל את החוק במפורש גם על חולים שחלו במחלת הפוליו בישראל לפני הקמת המדינה. יטען הטוען כי זוהי אינדיקציה לכך שהחוק אינו חל על העותרים ודומיהם אשר חלו במחלת הפוליו לפני קום המדינה. ואולם, לדעתי האמור בהצעת החוק משנת 2008 אינו תומך בהכרח בעמדת המשיבים. בדברי ההסבר להצעת החוק צויין:

"מבין חולי הפוליו שנדחו על ידי המוסד לביטוח לאומי ישנה קבוצה של כ-60 חולים אשר נולדו וחיו בארץ ישראל לפני ההכרזה על מדינת ישראל. קבוצה זו נדחתה על ידי המוסד לביטוח לאומי וזאת משום שהמוסד לביטוח לאומי מפרש את המילים הנקובות בחוק 'לקה בישראל' – ישראל משמע מדינת ישראל לאחר הכרזת המדינה. פירוש זה יצר מצב בו אנשים שנולדו וחיו בארץ ישראל עוד לפני קום המדינה אינם זכאים על פי חוק פיצוי נפגעי פוליו לפיצוי ולקצבה, כאשר אין מחלוקת שהטיפול במחלתם היה גם לאחר קום המדינה והאחריות על הטיפול בהם רובצת לפתחה של המדינה ללא תלות ביום מחלתם. מובן כי מצב זה הינו אבסורדי, שהרי תושבי ארץ ישראל אשר נולדו וחיו בארץ ישראל נשמעו לוועד היישוב היהודי ולמוסדותיו השונים – אי לכך על המדינה לקבל אחריות אף על תושבים אלה שהפכו מייד עם הכרזת המדינה לתושבי מדינת ישראל".

דברי ההסבר אינם מלמדים על כוונת המחוקק בעת שנחקק החוק, להפך, הם מדגישים כי נדרש שינוי בחוק בשל הפרשנות שהמוסד לביטוח לאומי מעניק לחוק, שהיא כדברי הצעת החוק אבסורדית נוכח העובדה שמדובר באנשים, שנולדו וחיו

בארץ ונשמעו למוסדות היישוב היהודי ולפיכך על המדינה לקבל אחריות אף על חולים אלו.

65. זאת ועוד, ביום 25.2.2008 התקיים דיון בוועדת הכנסת בהצעת החוק משנת 2008 אשר ביקשה להחיל את החוק גם על חולים אשר חלו במחלת הפוליו בישראל לפני קום המדינה. במהלך הדיון ציין חבר הכנסת יולי אדלשטיין כי אחת הפשרות שנעשתה בחוק היתה בקביעה לפיה תחולתו של החוק תוגבל ותהיה רק על אלה שחלו במדינת ישראל לאחר הקמת המדינה. בתגובה, טען חבר הכנסת דוד טל, כי "זאת פרשנות של הביטוח הלאומי" וציין כי הדבר לא כתוב בחוק. בהמשך, חברת הכנסת שלי יחימוביץ ציינה אף היא, בהתייחס להצעת החוק המבקשת להחיל את החוק גם על חולים שחלו במחלת הפוליו לפני קום המדינה, כי מדובר ב"דבר שהמחוקק התכוון לו מלכתחילה אבל הפרשנות לקחה אותו למקום שגוי לרעת החולים".

66. ניתן לראות שהן חברת הכנסת שלי יחימוביץ והן חבר הכנסת דוד טל תומכים בפרשנות שמוצעת על ידי העותרים. חבר הכנסת דוד טל אף פנה בכתב בעניין זה למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ביום 22.10.2007 וכתב:

"מפניות שהגיעו אליי, התברר לי, להפתעתי, כי המוסד לביטוח לאומי מפרש את החוק באופן שהזכאות ניתנת רק למי שלקה במחלת הפוליו בישראל אחרי שנת 1948 [הדגשות במקור – י.ד.], ואילו מי שלקה בישראל לפני קום המדינה אינו זכאי להטבות על פי החוק.

פרשנות זו של המוסד לביטוח לאומי, לא הועלתה, אף לא ברמז, במהלך הכנת הצעת החוק, וכאמור אינה מופיעה מפורשות בחוק. מטעמי, פרשנות זו של המוסד לביטוח לאומי אינה עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק, ובהחלט יש בה כדי להוציא מתחולת החוק אוכלוסיות שהייתה כוונה לפצותם.

נכון הדבר, כי הוחלט במפורש להוציא מתחולת החוק את מי שחלה בפוליו מחוץ לישראל, הכוונה בהקשר זה היא למי שחלה בפוליו בחו"ל. עם זאת, במצב בו אדם חלה בפוליו בישראל, הן לפני קום המדינה, ברי כי קיימת מחויבות של המדינה לפצותו בשל כך".

67. גם חבר הכנסת רן כהן, אשר היה חבר בוועדה שעסקה בניסוח החוק, פנה ביום 30.9.2007 לשר הרווחה יצחק הרצוג וציין:

"...בוועדה לא היה ויכוח על כך שהחוק חל ללא ספק על חולי פוליו שנולדו וחלו בישראל, כפי שאף בא לידי ביטוי בחוק עצמו".

ובהמשך:

"מסתבר כי בטופס [של המוסד לביטוח לאומי – י.ד.] נוסף תנאי - והוא שעל מנת לקבל את הפיצוי על החולה להיות כזה שחלה בפוליו אחרי מאי 1948.

כמי שליווה את הדיונים בוועדה ואת מאבק החולים באופן צמוד, איני זוכר שתנאי כזה היה חלק מחקיקת החוק, וכי הובא לפני חברי הוועדה. יתרה מכך, אין בתנאי כל היגיון, לא של אחריות היסטורית ולא אחר, ונראה כי אין מטרתו אלא לצמצם את תשלום המדינה תוך פגיעה בציבור הנכים הזכאים.

אני פונה אליך על מנת שתורה לביטוח הלאומי לשלם את הפיצויים המגיעים על פי חוק הפוליו לכל הנכים שחלו בישראל, ובכך תמנע אפליה בין חולה לחולה ובין נכה לנכה".

על דברים דומים חזר חבר הכנסת רן כהן בתצהיר שצורף לעתירה.

68. גם חבר הכנסת דוד רותם פנה למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ביום 9.10.2007 וציין במכתבו:

"בשעה שהחוק נדון בוועדה ובמליאה הובהר כי הכוונה היא שלא להחיל את החוק לגבי נכים שנפגעו בחו"ל ועלו לאחר מכן לישראל. אך להחילו על כל מי שחלה בישראל גם טרם קום המדינה".

בהתייחס לטפסים שהוציא המוסד לביטוח לאומי ובהם הדרישה כי החולה חלה במחלה לאחר קום המדינה, ציין חבר הכנסת דוד רותם:

"בכל הכבוד לא זו היתה כוונת המחוקק, ונראה לי כי גם אנשי המוסד לביטוח לאומי יודעים זאת ונעשה כאן ניסיון להוסיף דרישה שאינה מופיעה בחוק".

בתשובה לפנייתו של חבר הכנסת דוד רותם, ציין מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי כי הנימוק לפרשנות הננקטת על ידי המוסד לביטוח לאומי הינו כי:

”החוק הוא חוק פיצוי בשל אחריות [ההדגשה במקור – י.ד.] שלוקחת מדינת ישראל לפגיעה. המדינה אינה אחראית בנזיקין על מה שארע טרם קומה”.

69. הנה כי כן, מהצעות החוק המאוחרות לחוק לא ניתן ללמוד בוודאות כי כוונת המחוקק היתה להוציא מגדר החוק את אותם חולים אשר חלו במחלת הפוליו בארץ ישראל לפני הקמת המדינה. דבריהם של חברי הכנסת מחזקים דווקא את ההנחה כי כוונת המחוקק היתה להחיל את החוק על העותרים ודומיהם אשר לקו במחלת הפוליו בארץ ישראל לפני הקמת המדינה.

דברי הכנסת

70. עיון בדברי הכנסת במהלך הדיון בקריאה השנייה ובקריאה השלישית של החוק, מלמד כי אומנם היתה התייחסות לכך שתחולת החוק תהיה ”במדינת ישראל” כפי שעולה מדבריו של חבר הכנסת עזמי בשארה:

”אם אנחנו רוצים אחריות ופיצוי של מדינת ישראל, היא יכולה להיות אחראית לאלה שחלו בתחומה. כל דבר אחר אפשר להסדיר בתקנות בעתיד, אבל מבחינת ההיגיון של החוק חשבנו – או זה או בלי חוק, ולכן החלטנו בעד. ההיגיון הזה של החוק – שהוא יבטיח פיצוי לאלה שחלו במדינת ישראל”.

אולם, עיון בדברים שנאמרו קודם לכן, על ידי יו”ר הוועדה, משה שרוני באותה ישיבה במליאת הכנסת, מלמדים כי ההסתייגויות שהיו לחוק היו לגבי תחולתו על חולים שלקו במחלה מחוץ לישראל ולא בעניין חולים שחלו במחלה בישראל לפני קום המדינה:

”חברי הכנסת, להצעת החוק המונחת לפניכם הוגשו כמה הסתייגויות, שנועדו להרחיב את תחולת החוק גם על מי שחלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל. קבלת ההסתייגויות האלה תשמיט את הבסיס העקרוני שהצעת החוק מונחת עליו, שעניינו, כפי שצינתי, הכרת המדינה במחויבותה כלפי נפגעי פוליו שנפגעו בישראל וקביעת הסדרי פיצוי הנובעים מהכרה זו” [הדגשות הוספו – י.ד.]

71. מכאן, שגם מדברי הכנסת, ניתן ללמוד על הכוונה המפורשת להוציא מגדר תחולת החוק את החולים שלקו במחלה מחוץ לישראל, אולם שוב, לא ניתן למצוא

התייחסות מפורשת לכך שבשימוש במונח "ישראל" התכוון המחוקק להחיל את החוק אך ורק על חולים שחלו במחלת הפוליו לאחר הקמת המדינה.

הפרוטוקולים של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

72. מקורות נוספים מהם ניתן ללמוד על כוונת המחוקק הינם הפרוטוקולים של הוועדה שדנה בהצעת החוק. עיון בפרוטוקולים מלמד אף הוא כי אכן היתה כוונה להבחין בין חולים שחלו במחלה בישראל לבין אלו שחלו במחלה מחוץ לישראל, אולם לא נערך דיון בשאלת תחולת החוק על חולים שחלו במחלה בארץ ישראל לפני הקמת המדינה. כך למשל, בדיון שהתקיים ביום 13.2.2007 ציינה היועצת המשפטית של הוועדה, ג'ודי וסרמן:

"ככל שהוועדה תחליט ללכת על האפשרות הראשונה - ואני הבנתי שהכוונה היא לדבר על חוק פיצויי בגלל אחריות המדינה - צריך לשקול בסופו של התהליך האם אנחנו מדברים רק על זכאות לתושבי מדינת ישראל שנפגעו מהמחלה כאשר היו תושבים, או גם על אנשים שחלו בחו"ל ועלו לישראל".

היועצת המשפטית של הוועדה אומנם עשתה שימוש בביטוי "מדינת ישראל" אולם אל מול ביטוי זה ומול התפיסה כי החוק צריך לחול על חולים שחלו במחלה בזמן שהיו תושבי מדינת ישראל, מציבה היועצת המשפטית של הוועדה את אותם חולים אשר חלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל ולאחר מכן עלו לישראל. ניתן לראות, כי בדבריה של היועצת המשפטית של הוועדה אין כל התייחסות לחולים שחלו בארץ ישראל, בתקופה שלפני הקמת המדינה. לא יכול להיות ספק כי אנשים אלו, כדוגמת העותרים, לא חלו במחלה מחוץ לישראל ולא עלו אליה.

73. בדיון אחר, שהתקיים ביום 13.3.2007 התייחסה היועצת המשפטית של הוועדה, בין היתר לסוגית הפוסט - פוליו, וציינה:

"לגבי מי שלקה בשיתוק ילדים בישראל, גם הפוסט פוליו ייחשב. אדם שלקה בשיתוק ילדים מחוץ לישראל, לא נכלל".

בדיון שהתקיים ביום 13.3.2007 ציין יו"ר הוועדה, חבר הכנסת, משה שרוני:

”...כל האנשים שבאו מחו”ל מוכרים כחולי פוליו ומקבלים את מה שהם צריכים לקבל. אנו מדברים כאן לגבי הפיצוי לאלה שחלו כאן בישראל”.

74. שוב, מהדברים שנאמרו במסגרת הדיונים בוועדה ניתן ללמוד כי אין התייחסות מפורשת לחולים שחלו בארץ במחלת הפוליו לפני קום המדינה, אלא רק לגבי חולים שלקו במחלה מחוץ לישראל.

75. לסיכום, המקורות הסובבים את החוק, ובהם הצעת החוק, הפרוטוקולים של הוועדה, דברי הכנסת והצעות חוק מאוחרות מלמדים כי הכנסת ביקשה במפורש להוציא מתחולת החוק חולים שחלו במחלה מחוץ לישראל בטרם עלו ארצה, אולם הכנסת לא ביקשה, לפחות לא במפורש, להוציא מתחולת החוק את אותם חולים שחלו במחלה בישראל לפני קום המדינה.

פסקי הדין של בתי הדין האזוריים לעבודה

76. מסקנה זו מובילה אותי לדיון בפסקי הדין של בתי הדין האזוריים לעבודה שעסקו בשאלה נשוא העתירה והגיעו למסקנה הפוכה מהמסקנה אליה הגעתי וקבעו כי הביטוי ”בישראל” משמעותו מדינת ישראל והוא אינו כולל את ארץ ישראל לפני קום המדינה (ראו למשל: ב”ל (ת”א) 3447/08 תלם נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 14.1.2009); ב”ל (ת”א) 3757/08 אליחי נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 2.3.2009) (להלן: עניין אליחי); ב”ל (נצ’) 2686/08 ניג’ס נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 2.4.2009); ב”ל (ת”א) 5123/08 רוזנברג נ’ המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 19.4.2009); עניין בשארה, לעיל). פסקי דין אלו מפנים להצעות החוק המאוחרות אשר מבקשות להחיל את החוק גם על מי שחלה במחלת הפוליו לפני הקמת המדינה. דנתי בהצעות חוק אלה ופרטתי את הנימוקים שהובילו אותי למסקנה לפיה הן אינן מעידות בהכרח על כך שהמחוקק ביקש להוציא מתחולת החוק את החולים שחלו במחלה בארץ לפני קום המדינה. בעניין בשארה התייחס בית הדין האזורי גם לדיונים בוועדות ולדברי הכנסת, כאשר לגישת בית הדין האזורי לחברי הכנסת שעסקו בחקיקת החוק היה ברור כי הפרשנות שיש להעניק לביטוי ”בישראל” הינה כזו אשר לפיה הכוונה היא ל”מדינת ישראל” בלבד. כאמור, איני מסכים עם פרשנות זו, כפי שפרטתי בהרחבה.

77. בחלק מפסקי הדין של בתי הדין האזוריים לעבודה, נקבע כי לא היתה למחוקק כוונה לקחת אחריות על אירועים שהתרחשו לפני קום המדינה, ובעניין אליחי אף נטען, כפי שטוענים המשיבים בעתירה, כי במקום בו התכוון המחוקק לקחת אחריות על

אירועים שהתרחשו לפני קום המדינה, הדבר נעשה במפורש בחקיקה. לבחינת חוקים אלו אעבור כעת. לעניין אחריות המדינה אשוב בהמשך, אולם כבר בשלב זה אבקש להעיר כי לדעתי, למדינה ישנה אחריות גם כלפי העותרים שחלו במחלה בארץ ישראל בתקופה שלפני קום המדינה.

חוקים שונים בהם מופיע הביטוי "ישראל"

78. כאמור, מקורות נוספים אשר שני הצדדים הפנו אליהם ואף זכו להתייחסות בפסיקת בתי הדין האזוריים לעבודה, הינם חוקים שונים בהם מופיע הביטוי "ישראל". כל אחד מהצדדים ניסה לטעון כי החוקים השונים תומכים בפרשנות המוצעת על ידו. בחינת החוקים השונים מלמדת כי למעשה לשני הצדדים טענה זהה. הן העותרים והן המשיבים סבורים כי כאשר המחוקק רצה לעשות הבחנה בין התקופה שלפני קום המדינה לתקופה שלאחריה הוא עושה זאת במפורש. יחד עם זאת, וזהו ההבדל בין העותרים למשיבים, בעוד שהעותרים טוענים כי משעה שהמחוקק לא עשה את ההבחנה הנזכרת במקרה דנן, הביטוי "בישראל" מתייחס הן לתקופה שלפני קום המדינה והן לתקופה שלאחר קום המדינה. המשיבים סבורים מנגד, כי העדר ההתייחסות הספציפית לתקופה שלפני קום המדינה, משמעותו שהחוק חל רק על חולים שחלו במדינת ישראל.

79. לדעתי, בשל חוסר האחידות לא ניתן להסיק מהחוקים השונים באשר לכוונת המחוקק במקרה דנן בפירוש הביטוי "בישראל". יחד עם זאת, מה שכן ניתן ללמוד מההפניה לחוקים השונים (או לפחות לחלקם) הוא שניתן למצוא מקרים בעבר, בהם לקחה המדינה אחריות גם על אירועים שהתרחשו לפני הקמתה. כך למשל, זכאים לפיצוי לפי חוק לפיצוי נפגעי גזת, התשנ"ד-1994 מי שטופל בהקרנות לטיפול במחלת הגזת או לשם מניעתה "על ידי המדינה, הסוכנות היהודית, קופת חולים כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, או הסתדרות מדיצינית הדסה, או מטעמם, בין אם ניתנו בישראל ובין אם ניתנו מחוץ לישראל כחלק מההכנות לעליה לישראל". על פי החוק הנזכר, תקופת הזכאות מתחילה עוד לפני קום המדינה, למי שעבר טיפול בהקרנות החל מיום 1.1.1946 (ראו: סעיף 1 לחוק הנזכר). חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], תשי"ט-1959 (להלן: חוק הנכים) קובע בסעיף 1 כי "שירות צבאי" ו"שירות" לצורך החוק, כוללים גם תקופה שלפני קום המדינה (בתנאים המצוינים). בדומה, ראו: חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תשי"ו-1950 בסעיף 1 וחוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970. גם ההסכם בדבר מתן תגמולים למי שנפגע מפעולות איבה בתקופה שמיום ט"ז בכסלו התש"ח (29 בנובמבר 1947) ועד יום ד' באייר התש"ח (13 במאי 1948), מכיר בנפגע

אשר נפגע במקום שהיה באותה שעה בשליטת מוסדות הישוב היהודי בארץ ישראל או בשליטת יחידה שעל השירות בה הכריז שר הביטחון כעל "שירות צבאי" לצורך חוק הנכים.

80. הנה כי כן, לפנינו שורה של חוקים שבהם בחר המחוקק להכיר גם באירועים שחלו לפני קום המדינה. אומנם בחוקים אלו נקבע במפורש כי הם יחולו גם על אירועים שהתרחשו לפני קום המדינה, אולם לדעתי אין בעובדה שבחוק נשוא העתירה לא צויין תאריך או מועד ספציפי כדי למנוע את תחולתו על חולים שלקו במחלה בישראל לפני קום המדינה. זו היתה תכלית החוק, כפי שניתן ללמוד מלשון החוק, הצעת החוק, דברי הכנסת, הדיונים בוועדות והצעות החוק המאוחרות. למעשה, ניתן לומר כי חוקים אלו מעידים על כך כי ישנם מקרים בהם המדינה מכירה באירועים שהתרחשו לפני הקמתה ולוקחת עליהם אחריות.

81. היועץ המשפטי לממשלה הפנה לפסק דינו של בית משפט זה בבג"ץ 8382/96 המוסד לביטוח לאומי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נא(5) 658 (1997) (להלן: עניין המוסד לביטוח לאומי). באותה פרשה התעוררה השאלה האם מי ששרת במשטרת המנדט הבריטי או בן משפחתו זכאים לתשלומים שונים על פי תקנות שהתייחסו לחיילים משוחררים. בית המשפט דחה את העתירה וקבע:

"מה הטעם או ההיגיון בכך, שמי שכיהן כשוטר בתקופת המנדט, ואולי אף לחם ופעל נגד הקמת המדינה, כמו רבים מהשוטרים הבריטים או השוטרים הערבים (בלי שהדברים מתייחסים, אף לא ברמז, לאבותיהם של המשיבים), יזכה להטבה כחייל, ומדוע יש לחייב את קופת הציבור ליתן לו מענקים והטבות. המסקנה כי לכך מתכוון החוק – קשה, ואף גובלת באבסורד" (ראו: עניין המוסד לביטוח לאומי, שם, בעמ' 663).

ניתן לראות כי עובדות המקרה בעניין המוסד לביטוח לאומי רחוקות מלהיות קרובות לעובדות המקרה בעתירה הנוכחית, בה העותרים שלפנינו הינם ילדים למשפחות שפעלו ולחמו להקמת המדינה. כך למשל, מציינים העותרים כי הוריו של העותר 1 הגיעו לישראל בשנות ה-30 של המאה הקודמת והיו חברים בתנועת "הנוער הציוני". אביו של העותר 1 שירת בצה"ל במלחמת השחרור. הוריו של העותר 4 הגיעו לישראל כחלק מהכשרת נוער בתנועת "המזרחי". אביו של העותר 4 היה חבר בהגנה וכן שירת בצה"ל במלחמת השחרור.

82. אכן, כפי שטוענים המשיבים, מדינת ישראל אינה "יורשת" של השלטון המנדטורי [ראו: ע"א 81/62 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יח 41, 46 (1964)] וכפי שציין מ"מ הנשיא, השופט ש"ז חשין:

"כבר נמנו וגמרו, כי מדינת ישראל אינה חליפה לממשלת א". עם קום מדינת ישראל נבראה בריאה חדשה אשר אין לה כל סימני היכר וכל אותות הזדהות עם הגוף המדיני הקודם אשר שבק חיים לכל חי בשעות האחרונות של יום ה-14 במאי 1948" [ע"א 28/52 "פלס" חברה לפרסומים בע"מ נ' משרד התחבורה, פ"ד ט 440, 436 (1955)].

על דברים אלו אין חולק. יחד עם זאת, חלק מהחוקים שצוינו לעיל מבטאים את התפיסה לפיה האחריות המעשית לאוכלוסיה היהודית בארץ ישראל, בימים שלפני קום המדינה, היתה בידי מוסדות "המדינה שבדרך" ולא בידי המנדט הבריטי [השוו: בג"ץ 2718/00 חסידוף נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 4.9.2000)]. בתחום הבריאות, העניקו שלטונות המנדט ליישוב היהודי עצמאות רבה יחסית וזאת בשל הצטברותם של מספר גורמים: ראשית, היישוב היהודי הוכיח כי יש ביכולתו לספק שירותי בריאות. שנית, היישוב היהודי נהנה מתמיכת ההסתדרות הציונית העולמית והיחידה הרפואית האמריקנית (שבהמשך הפכה ל"הסתדרות מדיצינית הדסה") שהוקמה על ידי ארגון הדסה, ולבסוף, שיעור אנשי הצוות הרפואי בקרב היהודים היה גבוה בהשוואה לאנשי מקצועות הבריאות שעמדו לשירות האוכלוסייה הערבית [ראו: יהודית ט' שובל ועפרה אנסון העיקר הבריאות מבנה חברתי ובריאות בישראל 91, 97 - 100 (תשס"א)]. כמובן שמוסדות היישוב היהודי לא היו היחידים שפעלו והם לא החליפו את מחלקת הבריאות המנדטורית, אולם במקביל למחלקת הבריאות המנדטורית הקים הוועד הלאומי של היישוב היהודי מחלקת בריאות משלו, כחלק מהיערכות היישוב להקמת מוסדות "המדינה שבדרך". מחלקת הבריאות שהוקמה עסקה בתיאום פעילותם של הגופים השונים שפעלו ביישוב היהודי (הדסה, קופות החולים, ההסתדרות הרפואית) וכן בתיאום עם מחלקת הבריאות של ממשלת המנדט [ראו: גבי בן-נון, יצחק ברלוביץ ומרדכי שני מערכת הבריאות בישראל 26 (2005) (להלן: בן-נון, ברלוביץ ושני)]. בן-נון, ברלוביץ ושני מציינים בספרם:

"ניתן לאפיין את שירותי הבריאות בישראל במונחים של 'מערכת בריאות' רק החל מתקופת המנדט הבריטי... בתקופת המנדט הבריטי הלכה והתפתחה התשתית של שירותי הבריאות הקהילתיים (מרפאות ותחנות לאם

ולילד) והאשפוזים, ועם הקמת המדינה הלכה והתרחבה תשתית זו יחד עם התרחבותה וגידולה של האוכלוסייה. ניסיונו של דוד בן – גוריון להקים מערכת בריאות ממלכתית, עם הקמת המדינה בשנת 1948, לא צלח – בעיקר בשל התנגדותן של קופת החולים הכללית וההסתדרות, שהצליחו לשמר את המבנה הארגוני ואת מקודי הכוח שהיו בידיהם. כתוצאה מכך הונצח המבנה הפלורליסטי של שירותי הבריאות שהתגבש במהלך השנים טרם הקמת המדינה, והוא המשיך לאפיין את מערכת הבריאות הישראלית עד היום. מסקירת ההתפתחויות שחלו במערכת הבריאות החל בשנות העשרים של המאה הקודמת ניתן להיווכח שהתפתחויות אלה עיצבו במידה רבה את אופיה ואת דרכי ארגונה של מערכת הבריאות בישראל עד היום” (בן-נון, ברלוביץ ושני, שם, בעמ' 36).

83. מדברים אלו ניתן ללמוד כי הטיפול הרפואי בישוב היהודי, או לפחות חלקו נעשה על ידי מוסדות המדינה שבדרך תחת שלטון המנדט. אולם, האם המדינה צריכה לקחת אחריות על אותם אנשים שחלו במחלת הפוליו לפני קום המדינה ותחת שלטון המנדט? נדמה כי תחילה יש לשאול אחריות בגין מה? האם עסקינן באחריות הנובעת מ”אשמה” של המדינה או שמא מדובר באחריות שהיא אחריות ציבורית ומוסרית של המדינה כלפי אותם חולי פוליו שלקו במחלה בארץ ישראל. לדעתי האפשרות השנייה שצויינה היא הנכונה והראויה, ותמיכה לכך כי זו גם היתה כוונת המחוקק, ניתן למצוא גם בדיונים שהתקיימו בוועדה שעסקה בחוק. כך למשל בדיון בוועדה שהתקיים ביום 17.1.2007 ציין חבר הכנסת רן כהן:

”ברמה העקרונית, אדוני היו”ר, לכאורה צריך קשר של אחריות המדינה למחלה או לפגיעה במחלה, כדי שהמדינה תיתן מענה למצוקה של נכי הפוליו. זה לא נכון. אני לא יודע אם יש קשר גורדי או לא, הטענה שלהם היא שכן, ואני אגב נוטה לקבל אותה, אבל אני רוצה להסביר. מדינה וחברה בראש ובראשונה חייבים להיות בעלי מרכיבים של סולידריות. גם אם צונאמי הביא לכך שהאנשים הללו קיבלו את מחלת הפוליו, המדינה צריכה לעמוד לימינם בדיוק כפי שארה”ב תדע לעמוד לימין האנשים בניו-אורלינס”.

בדיון שהתקיים ביום 6.2.2007 ציין חבר הכנסת עמי אילון:

”אני מצטרף לקו שכל חבריי נוקטים בו, אנו לא מדברים על אחריות משפטית, מוסרית או רפואית, אך יש מושג שנקרא אחריות ציבורית, והוא נמדד באופן שונה”.

בדיון שהתקיים ביום 13.2.2007 ציין חבר הכנסת רן כהן:

“הבסיס של החוק לא חייב לחפש את סוגיית הפיצוי בסוגיית האחריות של המדינה. לעניות דעתי, סוגיית הפיצוי צריכה לבוא מההיבט של היכולת של המדינה לסייע לקבוצה הזאת, שבגין התפתחות היסטורית כזאת ואחרת קיבלה מכה מהשמיים, מדי הרפואה שהיתה צולעת באותם זמנים וכו’. אלמנט הפיצוי לא צריך לבוא מההיבט שהמדינה אשמה, אלא מההיבט שמאחר וניתן כאן פיצוי בגין אותה פגיעה של האנשים האלה, אז אין פיצוי וגם תביעה משפטית”.

יצויין כי באותו דיון גם היועצת המשפטית של הוועדה, ג'ודי וסרמן, התייחסה לאחריות הציבורית של המדינה.

84. האחריות עליה מדבר סעיף המטרה אינו עוסק באשמה במוכן הנזיקי, של המדינה כלפי חולי הפוליו שחלו במחלה בשטחה. תכלית החוק הינה סוציאלית והיא נובעת מרצון המדינה לסייע לאותם חולים, כאשר הסיוע ניתן שלא על בסיס אשמה או רשלנות המדינה (השוו: ע"א 9106/07 מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' פז (לא פורסם, 6.1.2009) בפסקה 12 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). האחריות שהחוק מדבר עליה אינה אלא ביטוי של מחויבות המדינה כלפי מי שחלה במחלה בשטחה. אחריות זו לדעתי, צריכה לחול גם כלפי אלו שחיו בישראל, פעלו בה והיו חלק מהישוב היהודי לקראת “המדינה שבדרך”. אכן, המדינה אינה אשמה שהעותרים לקו במחלה לפני קום המדינה ותחת שלטונו של המנדט הבריטי, אולם למדינה אחריות ציבורית ומוסרית כלפי אנשים אלו אשר היוו את היסוד והבסיס למדינה שבדרך. נדמה כי אחריות ציבורית זו עמדה אף לנגד עיניהם של חברי הכנסת שעה שנחקק החוק.

85. הנני מודע לכך כי ייתכן ולאור התוצאה אליה הגעתי, “ייהנו” מתחולת החוק גם אנשים שחלו במחלה בארץ ישראל לפני קום המדינה ולכאורה לא תרמו תרומה פעילה להקמת המדינה ומוסדותיה ולא טופלו על ידי מוסדות היישוב היהודי, אולם ככל הנראה מדובר במספר מצומצם של אנשים. לטעמי, ככלל, טוב היה עושה המחוקק לו היה קובע כי תחולת החוק תהיה על כלל נפגעי מחלת הפוליו וזאת לאור הטיפול שהוענק במדינה לחולים, וביניהם חולים שחלו במחלה מחוץ לארץ ועלו אליה לאחר הקמתה. כאמור לא ניתן לייחס למדינה אשמה בעניין זה. ניתן לטעון כי מטעמים של אחריות ציבורית ומוסרית, משעה שבחר המחוקק לחוקק את החוק היה ראוי להחילו על כלל חולי הפוליו בישראל. ואולם, זהו תפקידו של המחוקק ומשעה שבחר שלא להחיל את החוק על חולים שחלו במחלה מחוץ לישראל, אין זה מתפקידו של בית משפט זה להתערב בעניין. אל עניין החולים שחלו במחלה מחוץ לארץ עוד אשוב בהמשך.

86. המשיבים חוששים מפני "חקיקת מחלות". עמדה זו הובאה במכתב שנשלח כאמור ליו"ר הוועדה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ביום 5.2.2007 בו נכתב כי ישנו חשש שהחוק יוביל למצב בו קבוצות נכים מאורגנות יצליחו לחוקק חוקים לטובתן, בעוד שחולים אחרים בעלי מוגבלויות שאינם מאורגנים לא יפעלו בעניינם וכך "העוגה" התקציבית תחולק באופן שאינו שוויוני. המוסד לביטוח לאומי טען כי הערות אלה התקבלו בסופו של יום על ידי המחוקק ולכן נחקק החוק כחוק פיצוי ולא כחוק מחלה. אכן מהמכתבים שנשלחו מטעם היועץ המשפטי לממשלה לוועדה נלמד כי היועץ המשפטי לממשלה התנגד לחקיקתו של החוק, אולם עמדתו לא התקבלה על ידי הכנסת אשר בחרה בסופו של יום לחוקק את החוק. החוק שנחקק בסופו של דבר הוא אכן חוק פיצוי, במובן זה שהמדינה הכירה כאמור באחריותה והסכימה לפצות את חולי הפוליו שחלו "בישראל". משכך פני הדברים, הרי שאין מקום להוציא מתחולת החוק את אותה קבוצה מוגדרת ומצומצמת של חולים אשר לקו במחלה בישראל לפני קום המדינה. קבלת הפרשנות המוצעת על ידי העותרים אין משמעותה כי יש לראות בחוק "חוק מחלה" כפי שטוען המוסד לביטוח לאומי. כפי שציינתי אין מקום במקרה דנן להבחין בין אחריותה הציבורית של המדינה כלפי החולים שחלו בשטחה לאחר קום המדינה לבין החולים שחלו בשטחה לפני קום המדינה.

חולים במחלת הפוליו שחלו במחלה מחוץ לארץ

87. אשר לחולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לארץ, בטרם עלו לישראל, המצב שונה. כפי שפורט בהרחבה חולים אלו הוצאו באופן מפורש מתחולת החוק ולכן על אף שניתן לטעון כי היה מקום להחיל את החוק גם עליהם כאמור, אין באפשרותי להורות על כך, לאור לשון החוק ותכלית החוק שהיו ברורות בעניין. מטעם זה אין בידי לקבל את טענת העותרים לפיה אחריות המדינה כלפיהם נובעת גם בשל הטיפול בהם לאחר קום המדינה (ראו: פסקה 36, לעיל). טענה זו יכולה היתה להיות מועלת גם על ידי חולים שחלו במחלה מחוץ לארץ ועלו לישראל לאחר מכן, ואולי אף בסמוך לקום המדינה ולכן לא יכול להיות לה משקל מכריע. בעניין זה דבריו של המחוקק ברורים והוא ביקש להחיל את החוק אך ורק על מי שחלה במחלה בשטח ישראל.

88. עניין זה מוביל אותי להתייחס לנושא נוסף אשר הטריד את המשיבים והוא תחולת החוק על חולים במחלת הפוליו אשר לקו במחלה ברמת הגולן או במזרח ירושלים בעת ששטחים אלו לא היו תחת ריבונותה של מדינת ישראל. נדמה כי על אף

דאגתם של המשיבים מפני תחולת החוק על חולים אלו, הרי שאין החוק יכול לחול עליהם, שכן הם לא חלו במחלה בישראל ונדמה שגם המשיבים מודעים לכך, כאשר הם מציינים כי אנשים אלו חלו במחלה תחת ריבונות זרה שעה ששטחים אלו לא היו חלק מישראל (ראו למשל: סעיף 25 לתגובת המוסד לביטוח לאומי מיום 27.2.2008). כאמור, החוק הוציא במפורש מגדר תחולתו חולים אשר לקו במחלה מחוץ לישראל. בדיקת המקום בו לקה החולה במחלה עוסקת במבט אל העבר, וכך, גם אם כיום מדובר בתושבים או אזרחים של מדינת ישראל, אם הם לקו במחלה במועד בו רמת הגולן ומזרח ירושלים לא היו תחת ריבונותה של מדינת ישראל, אין הם זכאים לפיצוי מכוח החוק, שכן הם לא חלו במחלה בישראל אלא מחוץ לישראל. בהקשר זה יש לציין כי במהלך הדיון בוועדה ציין חבר הכנסת עזמי בשארה במפורש כי הוא מודע לכך שהחוק אינו חל על מזרח ירושלים (ראו: פרוטוקול הוועדה מיום 13.3.2007).

89. אכן, ישנה פסיקה הקובעת כי בכל מקום בו מצויין הביטוי "בישראל" הכוונה היא גם לרמת הגולן [ראו: בג"ץ 205/82 אבו צאלח נ' שר הפנים, פ"ד לז(2) 718, 720 (1983)]. ואולם, קביעה זו נבעה מתוך המסקנה כי באותו מקרה כל פירוש אחר היה מוביל לתוצאה שהדעת אינה סובלת, שכן היו נוצרות הבחנות בין נורמות משפטיות אשר יחולו במדינת ישראל ולא יחולו ברמת הגולן, כאשר ברור לכל כי מדובר בהבחנה מלאכותית.

90. המקרה שלפנינו שונה. החוק נשוא העתירה מבקש לבחון האם החולה במחלת הפוליו חלה במחלה בשטח ישראל. משכך, ברי כי חולה אשר חלה במחלת הפוליו בשטח רמת הגולן אבל תחת ריבונות סוריה, לא חלה במחלה בישראל אלא לקה במחלת הפוליו מחוץ לישראל, כאשר כפי שפרטתי בהרחבה, החוק ביקש במפורש להוציא מגדר תחולתו חולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לישראל. לעומת זאת, במידה וישנו חולה במחלת הפוליו אשר לקה במחלה בשטח רמת הגולן לאחר סיפוחה לישראל, אזי אין מחלוקת כי אותו אדם חלה במחלה "בישראל" (ואף לגישת המשיבים אותו אדם זכאי לפיצוי שכן הוא חלה במדינת ישראל). דברים אלו יפים גם בעניין מזרח ירושלים. לעניין תחולתו של חוק בהתאם לריבונות בשטח מסוים בזמן מסוים ראו: בג"ץ 283/69 רוידי נ' בית המשפט הצבאי נפת חברון, פ"ד כד(2) 419 (1970), העוסק במזרח ירושלים.

הנה כי כן, בענייננו, אם בשעת ההידבקות במחלה היה השטח מחוץ לגבולות ארץ ישראל, הרי שמבחינת החוק נשוא העתירה מדובר במקום אשר נמצא מחוץ לארץ ולפיכך אין הוא חל.

91. משהגעתי למסקנה לפיה החוק חל גם על חולים שחלו במחלת הפוליו בישראל לפני קום המדינה, כדוגמת העותרים, שוב אין מקום להיזקק לטענותיהם של העותרים בדבר חוקתיות החוק.

סוף דבר

92. העתירה מתקבלת במובן זה שהביטוי "בישראל" בחוק מכוון הן לחולים שחלו במחלת הפוליו במדינת ישראל לאחר קום המדינה והן לחולים שחלו במחלת הפוליו בארץ ישראל לפני קום המדינה והכל בתנאים שנקבעו בחוק. תוצאה זו מתיישבת עם לשון החוק ותכליתו כפי שפורט לעיל, וכן עם אחריותה הציבורית והמוסרית של המדינה לחולי הפוליו שחלו במחלה בשטחי ארץ ישראל לפני קום המדינה.

ש פ ט

השופט א' א' לוי:

1. מצטרף אני לתוצאה אליה הגיע חברי השופט י' דנציגר, אך במקצת העניינים דרך הניתוח שלי שונה משל חברי. אציג אפוא את עמדתי בסוגיה.

2. השאלה המרכזית שעתירה זו הניחה בפנינו היא שאלה פרשנותה של התיבה "בישראל" המופיעה בסעיפים 1 ו-2 לחוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007 (להלן: "החוק"). חברי פתח את מלאכת הפרשנות בלשון החוק. לגישתו "בחינת לשון החוק מלמדת כי הביטוי 'בישראל' אינו מדבר אך ורק על מדינת ישראל אלא כולל גם את ארץ ישראל לפני קום המדינה" (פסקה 55 לחוות-דעתו). חברי הציג בחוות דעתו את הנימוקים שהובילו אותו למסקנה זו, ובמרכזם העובדה כי לצד התיבה 'בישראל' השתמש המחוקק גם בתיבה 'מדינת ישראל', ועל כן ידע להבחין בין השניים. הגם שהסבר זה נראה בעיני סביר והגיוני – סבורני כי מילותיו של החוק יכולות לשאת גם פירוש הפוך, ולפיו ביקש המחוקק לייחד את הזכאות לפיצוי מטעם המדינה לאלה שחלו בתחומה כישות ריבונית, כלומר רק למי שלקה במחלה לאחר קום המדינה. פרשנות כזו נסמכת על משמעותו הפשוטה של סעיף 1 לחוק ועל הקשר הדברים, כאשר המחוקק מדבר על הענקתם של פיצויים למי שלקו במחלה בישראל – במטרה "לבטא את מחויבותה של המדינה כלפיהם". פרשנות כזו, המעניקה משמעות זהה למילים

‘ישראל’ ו’מדינת ישראל’ אף היא נראית לי הגיונית וסבירה ולא הייתי פוסל אותה. משכך, מסקנתי היא כי פרשנות לשונית להוראות החוק אינה מובילה למסקנה אחת ברורה, אלא ליצירת מסגרת הסובלת פירושים מספר, ובמילים אחרות ליצירת “מתחם אפשרויות לשוניות” (אהרון ברק, פרשנות במשפט (כרך שני, 1993) 97).

3. במצב דברים זה, יש חשיבות מיוחדת להתחקות אחר התכלית הניצבת בבסיס החוק. אכן, “את לשון החקיקה יש לפרש באופן שיגשים את תכליתה. מבין המשמעויות (הלשוניות) השונות שהטקסט החקיקתי סובל (כיצירה לשונית) יש לבחור באותה משמעות (משפטית) המגשימה את התכלית המונחת ביסוד הטקסט החקיקתי” (ברק, פרשנות במשפט, 85). הסוגיה העיקרית שעלתה לדיון בהקשר זה היתה באשר לתכליתו הסובייקטיבית של דבר החקיקה, כלומר כוונתו של המחוקק והמדיניות שביקש להגשים באמצעות החוק (בג”צ 693/91 אפרת נ’ הממונה על מרשם האוכלוסין, פ”ד מז(1) 749,764 (1993); דנ”פ 1558/03 מדינת ישראל נ’ אסד, פ”ד נח(5) 547, 557 (2004); בג”צ 962/07 לירן נ’ היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 34 (טרם פורסם, 1.4.07)).

חברי עמד בחוות-דעתו, ולא אשוב על הדברים, על כך שבמהלך הדיונים שנערכו בכנסת במסגרת הליכי החקיקה לא זכתה הסוגיה הספציפית המונחת לפנינו לליבון. גם בהצעת החוק ובדברי ההסבר שפורסמו לא ניתן למצוא אזכור לסוגיה זו. אולם עניין זה, יש להדגיש, אינו משנה במאום שכן העובדה כי המחוקק לא ראה לנגד עיניו את האפשרות כי תרחיש מסוים יתעורר אינה מדירה מפניה את החוק רק מטעם זה. באחת הפרשות עמד על כך השופט [כתוארו אז] ברק:

“אני מקבל, כי שאלה זו כלל לא עמדה לדיון בכנסת, ואפילו היה בה דיון, אין הוא מכריע מבחינתנו. השאלה ... היא שאלה משפטית, אשר בית המשפט צריך להכריע בה על יסוד פירושו שלו לחוק ולא על יסוד פירושו של אחרים. השופט אינו מחפש בהיסטוריה החקיקתית תשובה קונקרטית לבעיה המעשית העומדת להכרעתו. בית המשפט אינו מעוניין בתמונות הספציפיות ובדימויים הקונקרטיים, שהיו לנגד עיניו של המחוקק. אנו מחפשים בהיסטוריה החקיקתית את תכלית החקיקה. אנו מחפשים את האינטרסים והמטרות, אשר הפשרה והאיזון שבניהם הביאו למדיניות, העומדת ביסוד הנורמה שאותה יש לפרש. אנו מחפשים את התפיסה העקרונית ולא את היישום האינדיווידואלי. אנו מחפשים את ההפשטה, העיקרון, המדיניות והתכלית (ראה Wurzel “Methods of Judicial Thinking” – The Modern Legal Philosophy Series” 9 Science of concept-ב-Legal Method (1917) 345). אנו מעוניינים

של המחוקק באשר למטרת החוק, ולא ב-conception שלו באשר לפתרון הסכסוך הספציפי, העומד להכרעת בית המשפט (השוה, R. Dworkin, "The Forum of Principle" 56 N.Y.U.L. Rev. (1981) 469 בג"צ 547/84 עוף העמק נ' המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, 143 (1986)).

השאלה היא אפוא מהי התכלית שעומדת ביסוד החוק, והאם תכלית זו מתיישבת עם מתן פיצוי למי שלקו בשיתוק ילדים טרם הקמת המדינה.

4. עיון בהצעת חוק הטבות לנפגעי פוליו, התשס"ו-2005 (ה"ח 110 עמ' 123), והשוואתה לנוסח שהתקבל לבסוף בחוק עצמו, מעלה כי במהלך הליך החקיקה עברה הצעת החוק מטמורפוזה. בעוד שהצעת החוק קבעה זכאות לפיצוי לכל "תושב ישראל ... [ש] נגרמה לו נכות עקב מחלת הפוליו" (סעיף 1 להצעת החוק), בא החוק וצמצם זכאות זו ל"תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים" (סעיף 2 לחוק). תיקון זה אינו עניין של מה בכך. הוא תולדה של שינוי בתשתית הרעיונית הניצבת בבסיס החוק. על תכליתה של הצעת החוק ניתן ללמוד מדברי ההסבר שצורפו אליה ולפיהם היא נועדה "לעגן בחקיקה הטבות סוציאליות לנפגעי פוליו". הכותרת שניתנה להצעת החוק – "חוק הטבות" – היא עדות נוספת לתכלית זו. אלא שתכלית שונה עמדה לנגד עיני המחוקק ובנוסח החוק שהתקבל לבסוף נקבע, בסעיף 1, כי "מטרתו של חוק זה לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם". בהתאם לכך, שונתה גם הכותרת שניתנה לחוק מ"חוק הטבות לנפגעי פוליו" ל"חוק פיצוי לנפגעי פוליו".

על רקע זה יש להבין את ההוראה לפיה זכאים לפיצוי על-פי החוק רק מי שלקו בפוליו בישראל. תנאי זה הוא פועל יוצא של ההחלטה להכיר באחריותה של המדינה לנזקיהם של החולים, ולהימנע מ"חקיקת מחלות" המעניקה הטבות לחולים באשר הם. גישתו של המחוקק היתה כי אחריותה של המדינה אינה קמה מקום בו פרצה המחלה מחוץ לישראל. בדיונים שנערכו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: "ועדת העבודה") עוררה סוגיה זו ביקורת. נטען, כי נכים שעלו לישראל לאחר שמחלתם התפרצה טופלו בישראל ובאותן שיטות ממש בהן טופלו נכים שחלו בישראל. על-פי הטענה, שיטות טיפול אלה – והכוונה בעיקר להליכים הכירורגיים שהיו מנת חלקם של החולים – לא רק שלא הועילו אלא שהן התבררו כמזיקות. בנסיבות אלו, נטען, אין מקום לשלול מנכים שחלו בחו"ל את הפיצוי והמדינה צריכה לשאת באחריות כלפי כל

מי שטופל בישראל, ללא קשר למקום בו התפרצה המחלה. כך למשל התבטא ח"כ אברהם רביץ ז"ל:

"אחריות המדינה היא איננה על עצם קבלת המחלה. אחריות המדינה נובעת מהטיפול במחלה. הטיפול לא היה באשמת המדינה, אבל הוא היה כושל במקרים רבים. זה העיקר, ולא קבלת המחלה. עיקר הבעיה שאנו מתייחסים אליה ומייחסים את הפיצוי לה, זה לא קבלת המחלה אלא הטיפול שהיה בעת ההיא, שהיה כושל. לכן, כיוון שקשה מאוד לבודד את הקבוצה היותר קטנה, כי הטיפול נעשה גם לגבי הקבוצה הזאת, הייתי מציע לכלול את כולם" (עמ' 4 לדיון שנערך ביום 13.3.07 בועדת העבודה).

אלא שהסתייגות זו לא התקבלה לבסוף. ח"כ עזמי בשארה טען כי "המדינה לא אחראית לאלה שחלו מחוץ לישראל" (שם). ובישיבה נוספת ציין כי "העניין הוא הכרה של המדינה בכך שאנשים אלה נפגעו כתוצאה מהזנחה ורשלנות משום שהחיסון לא הגיע לחלק מהאזורים, במיוחד אזורי הספר בקצוות הארץ, או שהם קיבלו חיסון שבעצמו גרם למחלה" (עמ' 2 לישיבה מיום 10.7.06). עמדה דומה הביע גם ח"כ רביץ:

"המדינה הכירה בעובדה שזו אינה סתם מחלה אלא אפידמיה. מחלה זו פרצה קודם לכן בעולם הגדול והגיעה אלינו באיחור מה ויכולנו באמת להתכונן ... כאן היה מחובת המדינה באופן טבעי, באופן סביר, לפעול, אך היא לא עשתה את המוטל עליה" (עמ' 1 לישיבה מיום 17.1.07).

היועצת המשפטית של ועדת העבודה, עו"ד ג'ודי וסרמן, הוסיפה דברים אלה:

"אנחנו נמצאים בוועדת העבודה, הרוחה והבריאות, וחלק מתפקידה של הוועדה הזאת הוא לשמור על השוויון בין אנשים עם מוגבלות לאנשים מהאוכלוסיה הרגילה, ושוויון בינם לבין עצמם. אם אנו ניצור פה מצב של שתי קבוצות: אנשים שחולים במחלה מסוימת ואנשים שחולים במחלה אחרת עם שם אחר עם אותן נכויות, ולקבוצה אחת המדינה תיתן הטבות לפי חוק סקטוריאלי ולקבוצה אחרת שחולה במחלת שיתוק אחרת לא יינתנו הטבות, תישאל השאלה למה. אנו בעצם יוצרים כאן שתי קבוצות שונות של נכים. ועדה המשנה הלכה לכיוון של אחריות המדינה, של אלה שחלו בישראל. זו הנקודה שבעזרתה הבחינה המדינה בין שתי הקבוצות. אחרת יהיה קשה להבחין בניהם, ולהצדיק את ההבחנה בינם לבין חולים אחרים" (בעמ' 5 לישיבה מיום 13.3.07).

נציג משרד המשפטים, עו"ד שי סומך, הוסיף באותו מעמד וציין –

“הנושא הזה של אנשים שחלו במחלת פוליו בישראל, הוא מרכיב חשוב כדי למנוע את הסכנה של חקיקת מחלות. זה מרכיב שמציין שמדובר כאן באחריות מדינה ולא בסתם חוק מחלה” (שם, בעמ' 3).

5. ההיסטוריה החקיקתית של החוק מעלה אפוא שתי מסקנות חשובות לענייננו. ראשית, המחוקק סבר כי המדינה נושאת באחריות כלפי חולי הפוליו וכי מטעם זה זכאים הם לפיצוי כספי. שנית, באשר לטיבו של הנזק שבגיננו נטלה על עצמה המדינה אחריות, הגישה לפיה המדינה כשלה בטיפול שהוענק לחולים לא קנתה אחיזה בחוק. על-פי הגישה שאומצה, נושאת המדינה באחריות בשל התפרצותה של המחלה ואי מניעת הידבקותם של החולים בה. מטעם זה, ומתוך ניסיון להימנע מ'חקיקת מחלות', הוגבל הפיצוי למי שלקה במחלה בישראל ולו בלבד.

6. עתה עלינו לבחון אם פרשנות המזכה בפיצוי חולה שלקה במחלה בישראל, אך טרם הקמת המדינה, עולה בקנה אחד עם תכליתו של החוק. המשיבים מדגישים בהקשר זה את העובדה כי בפנינו חוק פיצוי שבמסגרתו המדינה לקחה על עצמה אחריות למעשים ומחדלים בהם נקטה אגב התמודדות עם המחלה. לגישתם, אחריות כזו יכולה המדינה לקחת אך ורק על מעשים ומחדלים שאירעו בתקופת קיומה. גישה זו מבוססת על תפיסה 'נזיקית' של החוק. ואכן, על-פי תפיסה זו, האחריות היא פועל יוצא של מעשה או מחדל שהתבצעו על-ידי המזיק בעצמו (ראו יצחק אנגלרד, אהרון ברק, מישאל חשיך דיני הנזיקין – תורת הנזיקין הכללית, 123 (גד טדסקי עורך, 1976)). אלא שלא זו היא התפיסה שעמדה לנגד עיניו של המחוקק.

סעיף 1 לחוק מצהיר על מחויבותה של המדינה כלפי נפגעי הפוליו. עיון בפרוטוקול ישיבותיה של ועדת העבודה שופך אור על טיבה של מחויבות זו. גישתו של המחוקק היתה כי אין מדובר בקשר של אחריות משפטית, כזו המבוססת על אשם ביצירת הנזק. אדרבה, המחוקק ביקש להצהיר על אחריות ציבורית והיסטורית כלפי ציבור של חולים ששהה בארץ ונפגע כתוצאה ממחלה קשה שמערכת הבריאות התקשתה להתמודד עימה. ח"כ רן כהן התייחס לכך בישיבת ועדת העבודה מיום

: 17.1.07

“לכאורה צריך קשר של אחריות המדינה למחלה או לפגיעה במחלה, כדי שהמדינה תיתן מענה למצוקה של

נכי הפוליו. זה לא נכון. אני לא יודע אם יש קשר גורדי או לא, הטענה שלהם היא שכן, ואני אגב נוטה לקבל אותה, אבל אני רוצה להסביר. מדינה וחברה בראש ובראשונה חייבים להיות בעלי מרכיבים של סולידריות”.

ח”כ דב חנין השמיע באותה ישיבה דברים באותה רוח :

”באשר לוויכוח בשאלת האשם או חוסר האשם של המדינה ביחס למצבם של נפגעי הפוליו ... אני חושב שזה ויכוח חשוב. אבל אני מציע, עמיתי חברי-הכנסת, לבחון את השאלה של אחריותה של המדינה במנותק משאלת אשמתה של המדינה. אשמה היא נושא טעון שבדרך-כלל מעורר ויכוחים קשים. ההיסטוריה לפעמים משנה בדיעבד את גזר-דינה, לפעמים בשלב מסוים מסתבר לנו על מידע שיש בפנינו שלא בטוח שהיה מדויק. השאלה של האחריות היא שאלה שאנחנו יכולים לגשת אליה בצורה יותר מבוססת כי סופו של דבר זו שאלה של מערכת ערכים וכשאנחנו שואלים את עצמנו, האם אנחנו רוצים שהמדינה תיקח על עצמה אחריות מסוימת למצבם של נפגעי הפוליו בישראל, אנחנו בעצם שואלים את עצמנו את השאלה באיזה חברה אנחנו רוצים לחיות. זו השאלה האמיתית ...”.

בישיבה נוספת, מיום 13.2.07, העיר ח”כ משה גפני :

”יש מקרים בהם חברה לוקחת על עצמה אחריות גם אם היא לא אשמה. יש קבוצה שנפגעה כתוצאה ממצב שהיה, מבלי להיכנס לדיון מדעי האם נושאים באחריות או לא. החברה חושבת שצריך לפצות את החברה הזאת, כיוון שחיי האנשים נפגעו. ועדת הכנסת רשאית להחליט בחוק, שהיא לוקחת את הקבוצה הזאת ומפצה אותה, לא על בסיס האשמה ולא על בסיס אחריות”.

ח”כ אריה אלדד, שהתנגד לכל אורך הדרך לחקיקה ממנה ישתמע כי המדינה

אשמה במצבם של החולים, הציע אף הוא לאמץ הסדר המבוסס על אחריות ציבורית :

”יש עניין נפגעי השייטת בקישון. השופט שמגר [שישב בראש ועדת חקירה שדנה בנושא – א’ א’ לוי] אמר: המדע – כבודו במקומו מונח ואין לנו הוכחה מדעית שהצלילה בקישון גרמה לסרטן לאדם פלוני, ובכל זאת יש היבט ציבורי, ובהיבט הציבורי אנו מקבלים על עצמנו אחריות כמדינה. כאזרח המדינה איני מרגיש אשם במה שקרה במגפת הפוליו, אך בהיבט הציבורי של הנפגעים אין ללכת בהיבט של ייקוב הדין את ההר” (ישיבת ועדת העבודה מיום 6.2.07).

ח"כ עמי איילון הגיב לדברים אלה בהסכמה:

"אני מצטרף לקו שכל חבריי נוקטים בו, אנו לא מדברים על אחריות משפטית, מוסרית או רפואית, אך יש מושג שנקרא אחריות ציבורית, והוא נמדד באופן שונה" (שס).

7. הנה כי כן, המחויבות בה דיבר המחוקק בסעיף 1 לחוק פיצוי לנפגעי פוליו אינה דומה לחבותו של המזיק בדיני הנזיקין. היא אינה מבוססת על אשם. ההסדר שביקש המחוקק לאמץ הוא כזה שבמסגרתו פורשת המדינה את חסותה על ציבור של חולים שמחלתם התפרצה בישראל, וזאת נוכח ההיבט הציבורי של הסוגיה. מטעם זה, הטיעון לפיו אין המדינה אחראית למעשים ומחדלים שהתרחשו עובר להקמתה – אינו רלוונטי לסוגיה המונחת לפנינו. החוק אינו עוסק בריבונות, כי אם בפגיעה שנגרמה לחולים שמחלתם התפרצה בישראל. משכך, מניעת פיצוי ממי שלקה בפוליו בישראל עובר להקמת המדינה רק משום שמחלתו פרצה אותה עת ולא זמן קצר לאחר מכן – אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו.

כפי שציין חברי השופט דנציגר בחוות דעתו, מסקנה זו אינה מכרסמת בהלכה הנוהגת ולפיה מדינת ישראל אינה חליפתו של שלטון המנדט הבריטי (ע"א 81/62 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יח 41, 46 (1964); ע"א 28/52 פלס נ' משרד התחבורה, פ"ד ט 436, 440 (1955); ע"א 55/49 פינגולד נ' האפוטרופוס הכללי, פ"ד ה 1180, 1185 (1951); ע"א 41/49 שמשון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ד 143, 145 (1950)). אך הלכה זו – שכוחה עומד לה גם היום – אינה מונעת מהמחוקק לראות עצמו אחראי לאירועים שהתרחשו בשטחים שברבות הימים הוחלה עליהם ריבונות המדינה.

8. לכאורה בכך ניתן היה לסכם את הדיון, אולם ראיתי צורך להדגיש עניין נוסף. חברי השופט דנציגר ציטט בחוות דעתו מספר התבטאויות מפיהם של חברי כנסת שהיו מעורבים בתהליך חקיקת החוק, ונאמרו במסגרות שונות לאחר שהחוק נכנס לתקפו. מדבריהם של חברי כנסת אלה עולה כי הם סבורים שהפרשנות שהוענקה לחוק על-ידי המוסד לביטוח לאומי, והעומדת לבחינתנו בעתירה זו, אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו. להשקפתם, המחוקק לא העלה על דעתו פרשנות לפיה הפיצוי יוענק רק למי שחלה בפוליו לאחר הקמת המדינה. אחד מהם, חבר הכנסת רן כהן, אף חזר על דבריו במסגרת תצהיר שצורף לעתירה. השופט דנציגר סבור כי "דבריהם של חברי הכנסת מחזקים דווקא את ההנחה כי כוונת המחוקק היתה להחיל את החוק על העותרים ודומיהם אשר לקו במחלת הפוליו בארץ ישראל לפני הקמת המדינה" (פסקה 69 לחוות דעתו). להשקפתי, לא היה מקום להסתמך על דברים אלה כדי להתחקות אחר תכליתו

של החוק. "מעט שהחוק יצא לאוויר העולם יש לו חיות וקיום עצמאיים, ורק הכתוב בו והמטרה שאותה הוא משרת הם מורי הדרך להבנתו" (דברי הנשיא שמגר בבג"צ 4031/94 בצדק נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מה(5) 1, 18 (1994)). הפרשנות האישית של חבר כנסת לדבר חקיקה קיים – כבודה במקומה מונח, אולם בית-המשפט, ולא גורם אחר, הוא המוסמך להצהיר על פרשנותו. אמנם, מלאכת הפרשנות, בעיקר זו המבקשת לתור אחר תכליתו הסובייקטיבית של דבר החקיקה, נסמכת לעיתים קרובות על דברים שנאמרו במהלך תהליך החקיקה, אולם משעה שדבר החקיקה הפך חרות אין השקפתו של חבר כנסת פלוני, פרשנותו והבנתו הם בבחינת מקור פרשנות מוסמך:

"התבטאויותיו הפומביות של חבר הכנסת אינן באות במקום פעולת הפרשנות של בית המשפט, הנשענת על נוסח החוק ומטרתו. העיון בדבריו של חבר כנסת יכול להאיר את התכלית הכללית של החקיקה, אך פחות מכך את המובן של החוק כפי שנתקבל עם תום הליכי החקיקה (ראה גם בג"צ 142/89 לאו"ר נ. יושב ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529, 544). הפרשנות המוסמכת איננה טמונה בדבריהם של חברי הכנסת אלא בדברו של בית המשפט, ונשענת בראש וראשונה על הנוסח של החוק כפי שנתקבל בכנסת עם תום הדיונים והליכי החקיקה" (ד"נ 36/84 טייכנר נ. איידפרנס, פ"ד מא(1) 589, 619) "שם, בעמ' 11).

אולם בדברים אלה אין כדי לשנות ממסקנתי, כי הענקתם של פיצויים למי שלקו בפוליו בישראל טרם הקמתה מתיישבת עם תכליתו של החוק.

9. אשר על כן, דעתי היא כי יש מקום לקבל את העתירה ולעשות את הצו על תנאי להחלטי.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

1. לצערי, לא אוכל להצטרף לתוצאה אליה הגיעו חבריי ואילו נשמעה דעתי הייתה העתירה נדחית. טרם שאדרש לגופם של דברים ברצוני לציין כי בניגוד לעמדת חברי, השופט י' דנציגר, אינני סבורה כי המקרה שבפנינו נמנה עם אותם מקרים חריגים בהם ראוי כי בית משפט יפעיל את הסמכות הנתונה לו וידון כערכאה דיונית ראשונה בטענות המובאות בפניו, אף שיש לעותרים סעד חלופי בערכאה שיפוטית אחרת אשר לה הסמכות הייחודית לדון בעניין (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 240-241 (1993)). הסוגיה הצריכה הכרעה בעתירה זו נוגעת לפירושו

של המונח "בישראל" הכלול בחוק פיצוי לנפגעי פוליו, תשס"ז-2007 (להלן: חוק הפיצוי), ואף אם ההליך הפרשני הכרוך בכך אינו מן הפשוטים יש לזכור כי מלאכת פירושם של הוראות חוק ושל מונחים הכלולים בו היא לחם חוקם של כל הערכאות השיפוטיות ובתי הדין לעבודה בכלל זה. על כן, לא ראיתי מדוע יש לאפשר לעותרים לקצר את דרכם אל בית המשפט הגבוה לצדק ולפסוח על ערכאות בתי הדין לעבודה אשר להן מסורה מתוקף חוק הפיצוי הסמכות הייחודית לדון בעררים על החלטותיה של הוועדה הרפואית לעררים בשאלות משפטיות (ראו סעיף 7 לחוק הפיצוי, המפנה בעניין זה לסעיפים 211-213 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995 וכן ראו: בג"ץ 2795/96 חלמיש נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם, 25.4.1996); בג"ץ 8706/03 ראדו נ' שר הפנים (לא פורסם, 16.11.2003); בג"ץ 8583/07 קיבוץ אלומות נ' המוסד לביטוח לאומי (טרם פורסם, 4.12.2007); בג"ץ 3469/09 טמסה נ' השרה לקליטת עליה (טרם פורסם, 22.10.2009)). אך משבחרו חבריי להידרש לגופן של הטענות העולות בעתירה, לא אפטור עצמי בהנמקה בדבר קיומו של סעד חלופי ואדרש גם אני לגופו של עניין.

2. חוק הפיצוי נועד לפצות נפגעי פוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים. "נפגע פוליו" הוגדר בסעיף 2 לחוק – "תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים ושרופא מוסמך או ועדה רפואית לעררים כאמור בסעיף 7 קבעו כי נגרמה לו נכות עקב אותה מחלה". החוק מוסיף ומגדיר בסעיף 2 את המונח "תושב ישראל" הנזכר בהגדרת המונח "נפגע פוליו" בקובעו: "תושב ישראל – מי שהוא תושב ישראל או תושב ישראל באזור לעניין חוק הביטוח הלאומי וכל עוד הוא תושב כאמור". חברי השופט דנציגר סבור כי "בחינת לשון החוק מלמדת כי הביטוי 'בישראל' אינו מדבר אך ורק על מדינת ישראל אלא כולל גם את ארץ ישראל לפני קום המדינה" (פסקה 55 לפסק דינו) ועוד הוא סבור כי פרשנות זו של הביטוי "בישראל" נלמדת לא רק מלשונו של החוק אלא גם מתכליתו, עליה לגישתו "ניתן ללמוד במקרה דנן ממקורות חיצוניים לחוק ובהם: הצעת החוק, הצעות חוק מאוחרות לחוק, התבטאותם של חברי הכנסת, דברי הכנסת, הפרוטוקולים של הוועדה שדנה בעניין בכנסת, חוקים שונים בהם מופיע הביטוי 'ישראל' והרקע החברתי והיסטורי של המדינה" (פסקה 59 לפסק דינו).

דעתי שונה.

אשר ללשון החוק, תמימת דעים אני עם חברי השופט לוי כי לשון החוק במקרה הנדון אינה מובילה למסקנה אחת ברורה והיא יוצרת "מתחם אפשרויות לשוניות" (אהרן ברק, פרשנות במשפט (כרך שני, 1993), 98). על כך יש להצטער וניתן

היה לצפות כי מקום בו מבקש המחוקק להגדיר את קבוצת הזכאים לפיצוי ואת התנאים שבהתקיימם תוקנה להם זכאות כאמור, ידאג הוא לנקוט לשון ברורה ומפורשת לגבי כל אחד ואחד מן הפרמטרים המעצבים את זכאותם. עמד על כך הנשיא ברק באומרו "המחוקק צריך להעדיף תמיד לשון מפורשת, על פני הסתמכות על היסק משתמע, אשר אינו בטוח וגבולותיו אינם ידועים" (ש, 136). בענייננו קבע המחוקק כי הזכאים לפיצוי הם תושבי ישראל שלקו במחלה בישראל וכתוצאה ממנה נגרמה להם נכות, והדבר עולה, כאמור, מסעיף 1 שהוא סעיף המטרה של החוק וכן מהגדרת המונח "נפגע פוליו" שבסעיף 2 לחוק המצוטטת לעיל. המחוקק אף טרח והגדיר בסעיף 2 את המונח "תושב ישראל" הנכלל בהגדרת המונח "נפגע פוליו", אך מה שנעדר מכל אותן הגדרות הוא תיחום של הזכאות תוך התייחסות מפורשת אל מימד הזמן וציון המועד הקובע אשר ממנו ואילך קמה הזכאות. את שהחסיר המחוקק בהקשר זה ביקש המשיב 1 להשלים בטפסי התביעה שערך למחרת כניסתו של החוק לתוקף וכן בהודעה שפרסם לציבור בעקבות קבלת החוק, בהם ציין בין היתר כי על פי החוק זכאי לפיצוי נפגע פוליו שהנו תושב ישראל וכל עוד הוא תושב ישראל אשר חלה בישראל "מאז הקמת המדינה (החל מ-14.5.48)". על כך מלינים העותרים כמי שנמנו עם היישוב היהודי בארץ ישראל טרם הקמת המדינה וכמי שחלו בשיתוק ילדים כבר אז, ולגישתם יש לפרש את המונח "בישראל" הכלול בסעיף המטרה של חוק הפיצוי (סעיף 1) וכן בהגדרת המונח "נפגע פוליו" בסעיף 2, כמתייחס לשטח גיאוגרפי בלבד ובלא שיש לקרוא לתוכו מימד התוחם את הזכאות מבחינת המועד אשר ממנו ואילך היא קמה ועומדת. על כן, כך לגישתם, כל מי שלקה במחלה – גם לפני הקמת המדינה – והתגורר אותה עת בשטח אשר עם הקמת המדינה הפך להיות שטח של מדינת ישראל הריבונית, זכאי אף הוא לפיצוי. לשון החוק מאפשרת אולי גם פירוש כזה למונח "בישראל", יחד עם זאת נראה לי כי מבין האפשרויות הלשוניות זוהי האפשרות הבעייתית יותר שכן המונח "בישראל" כמובנו הרגיל והטבעי אינו מנותק מישותה הריבונית של ישראל כמדינה שעל הקמתה הוכרז ביום 14 במאי 1948. חיזוק למשמעות לשונית זו ניתן למצוא בעובדה כי צמד המילים "תושב ישראל" מכוון ללא ספק למעמד של תושבות במדינת ישראל הריבונית תוך הדגשה כי הזכאות קיימת כל עוד תושבות זו מתקיימת והוא הדין באשר למונח "תושב ישראל באזור", הנזכר אף הוא בהגדרתו של המונח "תושב ישראל" בסעיף 2 לחוק. אולם, בהיעדר תיחום מפורש של הזכאות מבחינת המועד אשר ממנו ואילך היא קמה ונוכח עמימות החוק בהקשר זה, לא ניתן להסתפק בלשון החוק לצורך פירוש המונח "בישראל" ונדרש הליך פרשני אשר יתחקה אחר תכלית החוק ויאתר את מטרתו. בהקשר זה יש לזכור כי לשון החוק אף שהיא נקודת המוצא לכל הליך פרשני של מסמך משפטי לעולם נועדה לשרת את תכליתו של המסמך ואת המטרה שאותה הוא מבקש להגשים, ואין היא אלא ה"לבוש"

המילולי של אותה תכלית. העובדה כי במקרה הנדון מותרה אותנו לשון החוק עם מתחם של אפשרויות פרשניות אינה צריכה, אפוא, לרפות את ידנו שכן לרשות בית המשפט כפרשן של החוק עומדים כלים נוספים המאפשרים לו לפזר את הערפל האופף לעתים את לשון החוק ולגלות את התכלית שלשמה נחקק. תכלית זו הינה המטרות והערכים שביסוד דבר החקיקה (ברק, שם, 143, 148-150) וההתחקות אחר אותה תכלית אינה אלא התחקות אחר מדיניות המחוקק (שם, 224). אכן, "החוק הוא יצירה נורמאטיבית, הבאה להגשים תכלית חברתית, והוא ביטוי למדיניות. על הפרשן לחשוף, מבין קשת האפשרויות הלשוניות, אותה משמעות אשר תגשים את מטרת החוק" (ראו ד"נ 40/80 קניג נ' כהן, פ"ד לו (3) 701, 715 (1982)).

3. במקרה שלפנינו אין צורך להרחיק נדוד שכן סעיף 1 של החוק מצהיר ומכריז על מטרתו בקובעו:

"1. מטרתו של חוק זה לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם."

מטרתו זו של החוק תומכת בעיני בפירוש לפיו המונח "בישראל" מכוון אל ישראל הריבונית גם ככל שהדבר נוגע למועד שבו לקו נפגעי הפוליו במחלה ולא רק לשטח הגיאוגרפי בו שהו בעת התפרצות המחלה אצלם, וזאת משני טעמים. ראשית, מסקנה זו נגזרת מן העובדה כי אין מדובר בחוק המעניק הטבות לחולים במחלת הפוליו אלא בחוק שנועד לפצות אותם נוכח המחויבות והאחריות הציבורית (להבדיל מאחריות נזיקית) שראתה המדינה ליטול על עצמה כלפיהם בשל התפרצות המחלה (על הגלגולים שעברה הצעת החוק בהקשר זה ועל ההערות העקרוניות אשר הועלו על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ואשר מצאו את דרכן אל סעיף המטרה של החוק, ראו מכתבים בעניין זה מיום 5.2.2007 ומיום 18.2.2007 אשר צורפו כנספחים מ/ש 1 ו-מ/ש 2 לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בעתירה דנן). נוכח אופיו של החוק כחוק פיצוי, אף נכללה בו בסעיף 10 הוראה בדבר מניעת כפל תביעות וכפל תשלומים מתוקף פקודת הנזיקין (נוסח חדש) או חוק ביטוח נפגעי חיסון, תש"ן-1989. שנית, משהעיקרון העומד ביסוד החוק הוא פיצוי נפגעי פוליו על ידי המדינה בשל המחויבות שנטלה על עצמה בעניינם, נראה כי ככלל אין מקום להטיל על המדינה מחויבות או אחריות ציבורית אלא מיום שנוסדה וקמה ואין לראותה כמי שנושאת באחריות כלשהי, אף לא ציבורית, לגבי אירועים שהתרחשו טרם הקמתה, דהיינו, בתקופת המנדט הבריטי. על כך שאין לראות במדינת ישראל ובממשלת ישראל חליפתה של ממשלת

פלשתינה המנדטורית כבר עמדו חבריי ואין צורך לשוב ולהרחיב. אסתפק לעניין זה בציטוט מדבריו הקולעים של פרופ' אמנון רובינשטיין שהתייחס לסוגיה בציינו:

“עלינו לזכור, כי המדינה לא היתה יורשת או חליפה של ארץ ישראל המנדטורית, וכי עם הפסקת המנדט והקמת המדינה נותקה כליל הרציפות המשפטית, והוקמה מדינה חדשה, שדבר אין לה עם קודמתה. כדבריו הציוריים של השופט חשין: ‘עם קום מדינת ישראל נבראה בריאה חדשה, אשר אין לה כל סימני היכר וכל אותות הזדהות עם הגוף המדיני הקודם, אשר שבק חיים לכל חי בשעות האחרונות של יום ה-14 במאי 1948’. בשל ניתוק הרציפות השלטונית נפסקה גם הלכה, ש’אין מדינת ישראל יורשת של השלטון המנדטורי ואין היא אחראית, בלתי אם כתוצאה מהתחייבות מפורשת, לחובות שרצו על ממשל המנדט” (המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, מהדורה חמישית מורחבת, כרך א (1996), בעמוד 63).

חבריי עמדו על כך שהמדינה באמצעות הרשויות המוסמכות רשאית ליטול על עצמה אחריות גם למי שנפגעו טרם הקמתה, אך לדידי עליה לעשות זאת במפורש שכן זהו היוצא מן הכלל ואילו הכלל, כפי שפורט לעיל, הוא כי צריכה להתקיים תאימות בין המועד שבו נולדה המדינה ובאה לעולם כישות הנושאת זכויות וחובות למועד שממנו והלאה היא נוטלת על עצמה מחויבות או אחריות ציבורית למעשים או מחדלים שאירעו בתחומיה או מחוצה להם. דברי חקיקה אשר בהם נכללו הוראות מפורשות כאלה נזכרים בטיעוניהם של העותרים ושל המשיבים כאחד וחברי השופט דנציגר אף הוא נדרש אליהם בפסק דינו. אך דומני כי מה שמבדיל בינם ובין חוק הפיצוי בענייננו הוא העובדה כי בכל אותם חוקים נכללו הוראות מפורשות אשר מכותן נטלה על עצמה המדינה חובות גם לגבי התקופה שטרם הקמתה (ראו למשל: החוק לפיצוי נפגעי גזות, תשנ”ד-1994; חוק התגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, תשנ”ב-1992; חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש”י-1950; חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי”ט-1959; חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי”ד-1954). עוד מן הראוי לציין כי רוב רובם של דברי חקיקה אלה נועדו במוצהר להיטיב עם אנשי היישוב העברי שלחמו להקמת המדינה ועסקו בבניין הארץ או עם אלה שנרדפו או נפגעו בניכר בשל יהדותם או פעילותם הציונית או כחלק מההכנות לעליה לישראל. העותרים שבפנינו חלו בפוליו טרם הקמת המדינה וכפי שציין חברי השופט דנציגר “הינם ילדים למשפחות שפעלו ולחמו להקמת המדינה” (פסקה 81 לפסק דינו), אך בניגוד לדברי החקיקה הנזכרים לעיל, החוק שבפנינו מעיד על עצמו כי הוא נועד לפצות כל מי שנפגע ממחלת הפוליו העונה לתנאים האחרים הקבועים בחוק ואין בו הבחנה בין

נפגעים "שפעלו ולחמו להקמת המדינה" כדברי חברי, ובין נפגעים אחרים שהינם תושבי ישראל. על כן, העובדה כי ניתן לאפיין את העותרים כמי שהשתייכו ליישוב העברי בארץ ישראל טרם הקמת המדינה וכמי שהם או הוריהם תרמו לבניינה, חשובה וראויה להערכה ככל שתהא, אין בה בעיניי כדי לשנות מן המסקנה אליה הגעתי נוכח מטרתו של החוק המפורטת בסעיף 1, לפצות את כלל נפגעי הפוליו שחלו בישראל והם תושביה, וכן נוכח העובדה כי אין בחוק הוראה מפורשת המטילה על המדינה חובת פיצוי לגבי מי שנפגעו מן המחלה טרם הקמתה. ההשלכות התקציביות הכרוכות באימוץ הפרשנות בה דוגלים העותרים, מדגישות עוד יותר את המשמעות שיש לייחס להיעדר הוראה מפורשת כאמור. בהקשר זה לא למותר לציין כי התשתית העובדתית שהונחה בפנינו באשר למספרם של הזכאים הפוטנציאליים שיתווספו אם תתקבל העתירה, לוקה בחסר נוכח הנתונים הסותרים והחלקיים שהוצגו על ידי העותרים מזה והמשיבים מזה (במספרים הנעים בין עשרות בודדות ועד כאלפיים זכאים פוטנציאליים נוספים).

4. ההיסטוריה החקיקתית תומכת אף היא בפרשנות שמציעים המשיבים למונח "בישראל" בחוק הפיצוי. אקדים ואומר כי מקובלת עלי בהקשר זה הערתו של חברי השופט לוי בפסקה 8 לפסק דינו בהפנותו אל דברי הנשיא שמגר בבג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל פ"ד מח(5) 1, 18 (1994) (להלן: בצדק), אשר עמד על כך שמיום צאתו לאוויר העולם יש לחוק קיום עצמאי ועל כן "רק הכתוב בו והמטרה שאותה הוא משרת הם מורי הדרך להבנתו". עוד נאמר בעניין בצדק:

"בפנותנו להיסטוריה החקיקתית, לרבות לדיונים בשלבי הכנת החוקים, איננו ניזונים מפרשנותו האישית של חבר-כנסת זה או אחר לביטוי פלוני המופיע בחוק; התבטאויותיו הפומביות של חבר-הכנסת אינן באות במקום פעולת הפרשנות של בית המשפט, הנשענת על נוסח החוק ומטרתו. העיון בדבריו של חבר-כנסת יכול להאיר את התכלית הכללית של החקיקה, אך פחות מכך את המובן של החוק כפי שנתקבל עם תום הליכי החקיקה" (שם, בעמוד 11-12).

דברים באותה רוח חזרו ונשנו בפסיקתו של בית משפט זה (ראו ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי פ"ד מט(4) 221, 313-317 (1995)) ומן הראוי שינחנונו על אחת כמה וכמה מקום שבו מבקשים בעלי דין כמו העותרים שבפנינו להסתמך על דבריהם של חברי כנסת לאחר שהחוק נחקק. בבואנו לפרש חוק ראוי כי נתחקה אחר תכלית החוק ולא אחר כוונת המחוקק, וזאת משום שכדברי השופט זילברג בע"פ 282/61 יחיא נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד טז 363 (1962) "החשוב הוא לא

מה המחוקק רצה לומר אלא מה שאמר" (ובאותו עניין ראו גם ברק, שם, 143, 220, 247).

במקרה דנן ציינה באת-כוח הכנסת בהודעה ובבקשה שהגישה למחיקתה מן

העתירה כי:

"מעיון בפרוטוקולים של הדיונים אשר התקיימו בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, במסגרת הכנת הצעת החוק לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית עולה, כי השאלה הפרשנית נשוא העתירה לא התחדדה בדיוני הוועדה. דיון ארוך התקיים בשאלת ההכרה בחולים שחלו בחוץ לארץ, לעומת אלו שחלו בארץ, אולם השאלה הספציפית בנוגע לתחולה בזמן של המונח 'בישראל', דהיינו – האם הכוונה היא גם לשטח ישראל שלפני קום המדינה, לא נדונה באופן מפורש".

והדברים מדברים בעד עצמם ומלמדים כי הסוגיה המועלית בעתירה זו לא עמדה, ככל הנראה, לנגד עיני המחוקק בעת ניסוח החוק ובדיונים שהתקיימו לקראת קבלתו. יחד עם זאת, וככל שבהיסטוריה החקיקתית עסקינן, ניתן למצוא שתי נקודות אחיזה התומכות בפרשנות שמציעים המשיבים למונח "בישראל". האחת, עניינה בשתי הצעות חוק פרטיות שהוגשו טרם קבלת החוק (פ/3865 ו-פ/3339) ואשר בהן יש התייחסות מפורשת להקניית זכאות גם לנפגעי פוליו אשר חלו במחלה בארץ ישראל לפני קום המדינה, אך הדבר לא אומץ על ידי הכנסת ולא מצא את דרכו אל החוק בנוסחו הסופי. השנייה, נוגעת לדברים שנשמעו ביום 19.3.2007, סמוך לפני אישור החוק בכנסת בקריאה שנייה ושלישית, מפי יושב ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות דאז מר משה שרוני באומרו –

"ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בראשותי קיימה כמה דיונים בהצעת חוק זו, ובמהלכם שבה ועלתה שאלת אחריותה של המדינה למצבם של נפגעי פוליו. הוועדה שמעה עדויות מפי נפגעים על הסבל שהיה מנת חלקם לאחר שלקו במחלה, חלק ממנו עקב טיפולים רפואיים כושלים ותנאים סניטריים ירודים ששררו כאן בראשית ימי המדינה.

עם זאת, שאלת אחריותה של המדינה להתפשטות המחלה ולטיפול הרפואי בנפגעים לא נבדקה בידי גורם מקצועי בלתי תלוי, שכן הוועדה לא קיבלה את המלצתי למנות ועדה ציבורית שתבחן לעומק את שאלת אחריות המדינה.

אף על פי כן החליטה הוועדה כי על המדינה מוטלת
אחריות ציבורית למצבם של נפגעי פוליו... " [ההדגשה
לא במקור].

5. לבסוף, לא מצאתי ממש גם בטענה החלופית שהעלו העותרים ולפיה פירוש
המונח "בישראל" באופן המחיל את חוק הפיצוי אך ורק על מי שחלו בשיתוק ילדים
מאז קום המדינה ואילך, יש בו משום אפליה פסולה המחייבת את ביטול החוק כחוק
בלתי חוקתי הפוגע פגיעה בלתי-מידתית בעקרון השוויון. אפליה פסולה קיימת מקום
שבו ניתן יחס שונה לשווים ואילו במקרה דנן קיימת לגישתי הבחנה מותרת ולגיטימית
בין מי שחלה במחלה לפני קום המדינה ובין מי שחלה בה לאחר מכן, מן הטעמים
שפורטו לעיל.

אשר על כן, אילו נשמעה דעתי היינו דוחים את העתירה בלא צו להוצאות.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור ברוב דעות בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, י"ז בשבט תש"ע (1.2.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט