



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 273/10

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין  
כבוד השופט ס' גובראן  
כבוד השופט י' עמית

העותרים: 1. דוד אלמזרק  
2. חנניה אלמילך

נגד

המשיבים: 1. בית הדין הארצי לעבודה ירושלים  
2. המוסד לביטוח לאומי  
3. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה לביטול פסק דין

בשם העותרים: עו"ד אליהו אוזנה  
בשם המשיב 2: עו"ד תהילה כזרי  
בשם המשיב 3: עו"ד סימה קרמר

### פסק-דין

השופט י' עמית:

1. עתירה לביטול פסק דינו של בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, עב"ל 165/09 אלמליח נ' המוסד לביטוח לאומי בצירוף עב"ל 173/09 אלמזרק נ' המוסד לביטוח לאומי, בו נדחתה בקשת העותרים להכיר בהם כנפגעי פוליו לצורך זכאות לפיצוי וקצבה לפי חוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007, כיוון שלקו במחלת שיתוק הילדים טרם עלייתם לישראל.

רקע והליכים

2. ביום 19.3.07 התקבל בכנסת חוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007 (להלן: החוק), לפיו זכאים "נפגעי פוליו", כהגדרתם בסעיף 2 לחוק, לפיצוי חד פעמי ולקצבה חודשית. סעיף 1 לחוק קובע כי מטרת החוק:

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

”נפגע פוליו” על פי הגדרת סעיף 2 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.

ו”מחלת הפוליו” מוגדרת:

מחלת שיתוק ילדים (Poliomyelitis), לרבות החמרה  
 מאוחרת של המחלה (Post-poliomyelitis syndrome).

[הדגשות שלי – י.ע.].

3. העותרים הינם חולי פוליו שלקו במחלתם מחוץ לגבולות מדינת ישראל, אולם מחלתם הוחמרה (Post-poliomyelitis syndrome, להלן: פוסט-פוליו) בעת היותם תושבי ישראל. העותר 1 הוא יליד 1954 ועלה לישראל בשנת 1966 והעותר 2 הוא יליד 1959 ועלה לארץ בשנת 1964. העותרים פנו למשיב 2, הוא המוסד לביטוח הלאומי (להלן: המל”ל), בבקשה להכיר בהם כנפגעים לעניין החוק, אך ועדה רפואית מטעם המל”ל דחתה את בקשותיהם בנימוק שאינם נכללים בהגדרה של נפגע לצורך החוק. העותרים פנו לוועדה הרפואית לערעורים, זו דחתה את ערעוריהם, וכך גם בית הדין האזורי לעבודה. העותרים ביקשו וקיבלו רשות ערעור לבית הדין הארצי לעבודה, אולם גם זה דחה את ערעוריהם בקובעו כי הם אינם בגדר ”נפגעי פוליו” הזכאים לפיצוי על פי החוק, שכן לא לקו במחלה בישראל. בפסק דינו עמד בית הדין על כך שהחוק נועד לפצות נפגעי פוליו שלקו בישראל במחלה באשר אין כל סיבה בגינה המדינה תיטול אחריות לאלה שלקו במחלה מחוץ לישראל; כי ההגדרה המורחבת של ”מחלת פוליו” נועדה כדי ליתן פיצוי לאלה שלקו בישראל במחלה וחלה החמרה במצבם; וכי פרשנותם של העותרים סותרת את כוונת המחוקק.

על כך נסבה העתירה שבפנינו.

טענות הצדדים

4. לטענת העותרים, פרשנותו הנכונה של החוק מכלילה אותם בגדרי ”נפגעי פוליו” הזכאים לפיצוי על פיו, גם אם לא לקו במחלת שיתוק הילדים בתחומי המדינה,

שכן במחלת הפוסט-פוליו לקו בתחומה. העותרים מבססים את טיעונם על הגדרת "מחלת הפוליו" בחוק, הכוללת גם את הפוסט-פוליו.

העותרים הצביעו על דברי חקיקה כמו חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 והחוק לפיצוי נפגעי גזזת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הגזזת). למרות שבחוקים אלו קיימת התייחסות להחמרת המחלה היא אינה מוגדרת באופן עצמאי ומובחן בסעיף המגדיר את המחלה, כי אם בגוף חוקים אלה, כחלק מהסדרי הפיצוי למקרה של החמרה כאמור. מכך מבקשים העותרים ללמוד, כי משחרג המחוקק ממנהגו, יש ללמוד מכך על יחסו לפוסט-פוליו כלקות מובחנת ונפרדת, שגם היא כשלעצמה מזכה בפיצוי לפי החוק.

לשיטת העותרים יש לראות בתיבות "מחלת שיתוק ילדים" ו"מחלת הפוליו" כמשמשות לחלופין וכבעלות משמעות זהה. לפיכך, משהוגדרה "מחלת הפוליו" ככוללת גם את הפוסט-פוליו, ומשהוגדר "נפגע פוליו" כמי שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים, אף הלוקים בפוסט-פוליו בישראל נכנסים בגדרי החוק.

5. לטענת העותרים דרך פרשנותם את החוק תואמת את כוונת המחוקק, כפי שמשתקף מהפרוטוקולים של ישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות (להלן: הוועדה). העותרים הפנו לדבריו של חבר הכנסת אברהם רביץ בפרוטוקול מספר 186 מיום 13.3.07, לפיהם: "בדיון שהיה קודם לגבי ישראל, בסעיף ההגדרות, יש לנו תשובה לכך בהגדרה של מחלת הפוליו. נאמר שם לרבות החמרה מאוחרת של המחלה. הפוסט פוליו נמצא בפנים, זה בהגדרות". לטענת העותרים, אחריות המדינה מבוססת לא רק על עצם ההידבקות במחלה, אלא גם על אופן הטיפול הכושל במחלה (שכלל ניתוחים מיותרים ולא כלל טיפולי פיזיותרפיה, התעמלות ושחייה כנדרש). כיוון שהטיפול במחלה היה זהה הן בחולים שחלו בישראל והן באלו שחלו מחוצה לה, גם הסדר הפיצוי לחולים אלה צריך להיות זהה ואין כל הצדקה להפליה בין הקבוצות. המחוקק ביקש להיטיב עם קבוצה זו מעבר להטבות הרגילות להן זוכים נכים, בשל ייחודיותה של תופעת הפוסט-פוליו, הגורמת לקשיים ייחודיים ללוקים בה, והירידה ברמת התפקוד שנים לאחר שהסתגלו לנכות הראשונית שנגרמה מן המחלה. זאת, לעומת החמרות מצב בנכויות אחרות, שהינן ברובן נקודתיות.

6. המל"ל טען כי יש לדחות את העתירה על הסף וכי לא נתקיימו העילות להתערבות בג"ץ בפסיקת בית הדין לעבודה. עוד נטען כי בית משפט זה כבר אמר את דברו בסוגיה שבפנינו בבג"צ 10771/07 גוירצמן נ' המוסד לביטוח לאומי (לא פורסם,

1.2.2010) (להלן: עניין גוירצמן), אשר ניתן פחות מחודש לאחר הגשת העתירה דכאן, ובו נאמר כי "...בעניין זה דבריו של המחוקק ברורים והוא ביקש להחיל את החוק אך ורק על מי שחלה במחלה בשטח ישראל" (סעיף 87 לפסק דינו של השופט דנציגר).

לגופה של עתירה, סומך המל"ל ידיו על פסק דינו של בית הדין הארצי. לשיטתו, כוונת המחוקק לצמצם את תחולת החוק ולהחילו רק על מי שלקה במחלת שיתוק הילדים בארץ נלמדת הן מלשון החוק, על סעיפיו השונים, הן מתכליתו והן מהליכי החקיקה, לרבות הדיונים שנערכו בוועדה ובוועדת הכנסת בקשר להצעת החוק והדיונים בכנסת בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית. בהקשר זה הפנה המל"ל להצעות חוק פרטיות שביקשו להרחיב תחולת החוק גם על מי שלקה במחלה מחוץ לישראל, ואשר לא נתקבלו. עוד הצביע המל"ל על המשמעות התקציבית מרחיקת הלכת אם תתקבל פרשנותם של העותרים.

עוד נטען כי שמשקנתה המחלה שביתה בגופו של אדם, לא ניתן למנוע את החמרתה המאוחרת בדמות פוסט-פוליו באמצעות טיפול כלשהו, כך שאין כל סיבה בגינה תיטול המדינה אחריות לפיצוי מי שלקה במחלה מחוץ לישראל. כאשר ביקשה המדינה ליטול אחריות על שנעשה מחוץ לגבולותיה, היא עשתה זאת מפורשות, כפי שניתן לראות בחוק הגזזת, שם נקבע כי המדינה תפצה גם על מעשים מסויימים שנעשו מחוץ לישראל, ובלבד שהמעשים המדוברים נעשו באמצעות גופים הקשורים קשר הדוק למדינה או לשם עלייה אליה. בדומה, ניתן לראות בחוק לפיצוי נפגעי עירו דם (נגיף האיידס) התשנ"ג-1992 (להלן: חוק האיידס), שם מסייגת המדינה את אחריותה מפורשות וקובעת בסעיף 1 לחוק: "והכל בישראל".

היועץ המשפט לממשלה, שצורף כצד לעתירה בפני בית הדין הארצי לעבודה, הצטרף אף הוא לעמדת המל"ל ולטיעונו.

עניין גוירצמן – האם נפסקה הלכה בענייננו ?

7. בעניין גוירצמן נדונה השאלה האם חולים שלקו במחלת הפוליו בשטח ארץ ישראל טרם הקמת המדינה זכאים לפיצוי ולקצבה על פי החוק. ובמילים אחרות, האם למילה "ישראל" משמעות גיאוגרפית או משמעותה מדינת ישראל ולכן החוק לא חל על מי שלקה במחלה לפני קום המדינה. לסופו של מסע פרשני, אימצה דעת הרוב את פרשנות העותרים ולפיה נתכוון המחוקק לכלול בחוק גם חולים שלקו במחלת הפוליו בארץ ישראל, בימים שלפני הקמת המדינה.

### בפסק הדין יש התייחסות לשאלה שבפנינו:

“אשר לחולים שחלו במחלת הפוליו מחוץ לארץ, בטרם עלו לישראל, המצב שונה. כפי שפורט בהרחבה חולים אלו הוצאו באופן מפורש מתחולת החוק [...] בעניין זה דבריו של המחוקק ברורים והוא ביקש להחיל את החוק אך ורק על מי שחלה במחלה בשטח ישראל” (שם, סעיף 87 לפסק דינו של השופט דנציגר).

בהמשך לכך נקבע כי תושבים או אזרחים של מדינת ישראל במזרח ירושלים וברמת הגולן לא זכאים לפיצוי מכוח החוק, שכן הם לא חלו במחלה בישראל אלא מחוץ לישראל. השופט לוי הצטרף למסקנתו של השופט דנציגר לפיה נתכוון המחוקק ליתן פיצוי גם לחולה שלקה במחלה בישראל טרם הקמת המדינה. במהלך המסע הפרשני נאמר על ידי השופט לוי בהקשר לשאלה שבפנינו:

“גישתו של המחוקק היתה כי אחריותה של המדינה אינה קמה מקום בו פרצה המחלה מחוץ לישראל [...] 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” (שם, סעיפים 4-5 לפסק דינו של השופט לוי).

השופטת חיות, בדעת מיעוט, הגיעה למסקנה כי אין להחיל את החוק על מי שלקה במחלה לפני הקמת המדינה, וכי החוק “מכוון אל ישראל הריבונית גם ככל שהדבר נוגע למועד שבו לקו נפגעי הפוליו במחלה ולא רק לשטח הגיאוגרפי בו שהו בעת התפרצות המחלה אצלם”.

8. שלושת השופטים בעניין גוירצמן ראו אפוא כדבר מובן מאליו, כי החוק נועד לחול על מי שלקה במחלה בישראל. פסק הדין עומד בהרחבה על תכלית החוק וההיסטוריה החקיקתית, והדברים שנאמרו שם עולים בקנה אחד עם גישת המל”ל בעתירה שבפנינו.

עם זאת, הדיון בעניין גוירצמן התמקד במישור הזמן (האם החוק חל על מי שלקה במחלה לפני קום המדינה) בעוד שהעתירה בפנינו עניינה במישור המקום (האם החוק חל גם על מי שלקה במחלה מחוץ לישראל). לכן, ולמרות שיש ליתן משקל נכבד

לדברים שנאמרו בעניין גוירצמן, במיוחד בנוגע לתכליתו של החוק ולהיסטוריה החקיקתית, הרי שאין בהלכה שנפסקה שם כדי לייתר את העתירה שבפנינו. זאת, באשר הדברים הנוגעים לסוגיה שבפנינו, קרי, תחולת החוק במישור הגיאוגרפי-טריטוריאלי, נאמרו שם כאמרות אגב.

משכך, אפנה לבחינת טענות העותרים לגופם, ואני נכון לקבל טענת העותרים כי שאלת פרשנותו של החוק היא בעלת חשיבות החורגת מעניינם של העותרים שבפנינו. עם זאת, בכואנו לבחון את טענות העותרים, יש לקחת בחשבון כי העתירה דנן היא למעשה "גלגול רביעי" של הנושא וכי יש ליתן משקל למומחיותו הייחודית של בית הדין לעבודה בנושאים כגון דא, מה שמצמצם מלכתחילה את היקף התערבותו של בית משפט זה (השוו בג"צ 840/03 ארגון הכבאים המקצועיים בישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד נז(6) 810, 814-15 (2003), וההלכות המוכרות והידועות על כך שבג"ץ אינו יושב כערכאת ערעור על בית הדין לעבודה – ראו, למשל, בג"צ 525/84 חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה פ"ד מ(1) 673, 693 (1986); בג"צ 9624/10 יסחקוב נ' בית הדין הארצי לעבודה סעיף 6 לפסק דינו של השופט גרוניס (לא פורסם, 11.1.2011)).

אקדים ואומר כי מסכים אני למסקנתו של בית הדין הארצי לפיה החוק לא חל על העותרים, באופן העולה בקנה אחד עם האמירות שנאמרו בעניין גוירצמן בסוגיה זו.

פרשנות החוק

9. השאלה הדרושה הכרעה בענייננו היא מה משמעות הביטוי "נפגע פוליו [...]" שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים", שרק הוא זכאי לפיצוי ולקצבה על פי החוק. לשיטת העותרים, הביטוי כולל הן את מי שלקה במחלת שיתוק הילדים בישראל והן את מי שלקה בה בפוסט-פוליו. לעומתם סוברים המשיבים כי "נפגע פוליו" הנו אך ורק מי שלקה במחלת שיתוק הילדים בישראל.

פרשנות מילולית

10. כלל ידוע הוא כי "אין מקרא יוצא מידי פשוטו" (בבלי, ברכות ל"א, ע"ב) וכי "על הפרשן ליתן לטקסט – ואם הטקסט הוא חוק, ללשון החוק – אך אותה משמעות שהוא יכול לשאת מבחינה לשונית" (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות

החקיקה, 81 (1993) (להלן: ברק, פרשנות במשפט). על כן, נפתח את הילוכנו בבחינת לשון החוק על פי פשוטו של מקרא, ואם נמצא כי על פניה סובלת לשון החוק יותר מפירוש אחד, נפנה למקורות נוספים שיסייעו לנו באיתור הפרשנות הראויה של החוק, ומתוך כך, את התשובה הראויה לשאלה העומדת לפתחנו.

11. לשון החוק כפשוטה, אינה תומכת בגישתם של העותרים.

ראשית, הביטוי "לקה במחלה", כשלעצמו, מעיד על אירוע נקודתי של הידבקות או גילוי או התפרצות מחלה, להבדיל מתהליך של החמרת מחלה. לכן, המשמעות הטבעית והרגילה היא, שהזכאי על פי חוק הוא מי שהמחלה התפרצה אצלו בישראל.

שנית, בסעיף מטרת החוק נאמר כי תכלית החוק היא "לפצות את נפגעי הפוליו של שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם" [הדגשות שלי – י.ע.]. המונח "נפגע פוליו" המופיע בסעיף המטרה מוגדר במסגרת סעיף 2 לחוק כ"תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים [...]". האם מכך ניתן להסיק כי "מחלת שיתוק ילדים" ו"מחלת הפוליו" חד הן? אילו כאן היה עוצר המחוקק בקולמוסו, אפשר שכך היה ניתן לפרש את הדברים. אולם המחוקק בחר להגדיר מפורשות את "מחלת הפוליו" כ"מחלת שיתוק ילדים [...] לרבות החמרה מאוחרת של המחלה [...]".

בידוע הוא כי דבר חקיקה מהווה יצירה שלמה, המקיימת קשר אורגני בין חלקיה השונים. על כן, ההנחה הבסיסית היא כי למונחים זהים בדבר חקיקה אחד משמעות זהה, ולמונחים שונים משמעות שונה (ראו: ברק, פרשנות במשפט, בעמ' 314). מסקנה זו מתחדדת בענייננו אף יותר לאור סמיכותם הרבה של הביטויים, השוכנים בסעיף אחד, כמעט זה לצד זה, והעובדה כי הם מוגדרים בנפרד.

על הכוונה להבחין בין שני הביטויים ניתן ללמוד גם מסעיף 7(ב) לחוק, לפיו הרופא המוסמך יקבע:

- (1) אם התובע לקה במחלת הפוליו;
  - (2) אם התובע לקה בישראל במחלת שיתוק הילדים;
  - (3) ...
  - (4) ...
- [הדגשות שלי – י.ע.]

גם כאן ניכר שימוש במונחים השונים, במסגרת אותו הסעיף, בתתי-סעיפים סמוכים זה לזה, מה שמעיד על שוני במשמעות המונחים.

12. על פניו, החוק מבחין אפוא בין קבוצת הזכאים לפיצוי לפי החוק, לבין המחלה בגינה הם זכאים לפיצוי. הזכאים הם "תושב ישראל שלקה בישראל במחלת שיתוק ילדים..." והמחלה היא "מחלת שיתוק ילדים (Poliomyelitis) לרבות החמרה מאוחרת של המחלה (Post-polio syndrome)". הפיצוי על פי חוק משולם הן בגין נכות שנגרמה עקב מחלת שיתוק הילדים והן עקב החמרתה. אך מי שלא לקה בישראל במחלת שיתוק הילדים, אינו נכנס מלכתחילה לגדרי החוק, גם אם לקה בישראל ברכיב הפוסט-פוליו על פי ההגדרה הרחבה של המחלה.

13. למרות זאת, ולצורך הדיון, אני נכון לצאת מנקודת הנחה כי לשון החוק יכולה לשאת גם את פרשנות העותרים. לעתים יש לביטויים זהים בדבר חקיקה פרשנות שונה (וראו לעניין זה למשל: ע"א 625/87 לין סנטר נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, פ"ד מה(2) 782, סעיף 7 לפסק דינו של הנשיא שמגר והאסמכתאות שם (1991); בג"צ 1583/94 סרוסי נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מט(3) 469, סעיף 5 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן והאסמכתאות שם (1995)). כך, לעיתים, למונחים שונים בדבר חקיקה, אף אם מופיעים בסמיכות זה לזה, עשויה להיות משמעות דומה בהתאם לתכלית אותה בא דבר החקיקה להגשים. המונחים "מחלת הפוליו" ו"מחלת שיתוק הילדים", בלשון הטבעית כפי שנמצאת בשימוש בפי העם, הינם מונחים אשר משמשים לחלופין וללא הבחנה ביניהם. לכן, ולצורך הדיון גרידא, אניח כי הטקסט יכול לשאת את הפרשנות לפיה "מחלת הפוליו" ו"מחלת שיתוק הילדים" הן היינו הך.

אפנה אפוא לבחינת המקורות הנורמטיביים הנוספים מהם מתפרש חוק, והם הפרשנות התכליתית שנועדה לחשוף את המטרות, הערכים והמדיניות שבבסיס החוק: זו הסובייקטיבית, דהיינו כוונת ה"משורר"-המחוקק מנסח החוק, וזו האובייקטיבית, דהיינו עקרונות היסוד של השיטה המשפטית והשיקולים הכללים הנוגעים לאינטרס הציבורי באשר לאופן יישומו של דבר החקיקה.



14. על תכליתו של החוק ניתן ללמוד הן מלשון החוק עצמו והן מההיסטוריה החקיקתית של החוק הכוללת מקורות חיצוניים לחוק, בהם הצעת החוק, הצעות חוק מוקדמות ומאוחרות לחוק, הפרוטוקולים של הוועדה, דברי הכנסת, והרקע ההיסטורי שהווה את הבסיס לחקיקת החוק. לכך אפנה עתה.

איננו צריכים להרחיק בחיפושנו אחר כוונתו של המחוקק, באשר החוק מכריז על מטרתו כבר בפתח הדברים בקובעו:

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

אלא שהצהרה זו מחזירה אותנו לשאלה הפרשנית שהוצגה לעיל: האם גם מי שמחלתו הוחמרה בישראל ייחשב כמי שלקה במחלה בישראל, כטענת העותרים.

לשון החוק, כפי שניתחנו לעיל, אינה תומכת בפרשנותם של העותרים לגבי תכליתו של החוק. חזקה על המחוקק שהתנסח בקפידה ובהירות וכי התכוון לומר את שמביעה הלשון שיצאה תחת ידו, במיוחד בהתחשב בכך שהמחוקק נקט במונחים שונים הסמוכים זה לזה, וניתן להניח כי עשה זאת במכוון. מסקנה זו מקבלת חיזוק, כאמור, מעיון גם בסעיפים אחרים של החוק כמו רשימת הקריטריונים לזכאות לפיצוי המופיעה בסעיף 7(ב) לחוק.

15. כוונת המחוקק נשקפת אף מהצעות החוק, הן זו שהבשילה בסופו של יום לכדי החוק המונח לפנינו והן אלו שהונחו על שולחן הכנסת לאחר חקיקת החוק. בהצעת חוק הטבות לנפגעי פוליו, התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת 110, אשר שימשה בסיס לחוק בגרסתו הסופית, אוכלוסיית הזכאים לפיצוי איננה מסויגת למי שלקה במחלה בישראל, ומסתפקת בכך שהנפגע הנו תושב ישראל כיום (סעיף 1 להצעת החוק). עם זאת, וכפי שמציין גם כב' השופט דנציגר בעניין גורצמן הנ"ל (סעיף 60 לפסק דינו), בדברי ההסבר להצעת החוק יש התייחסות מפורשת לעניין ונאמר שם כי:

"במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, תידרש ועדת הכספים של הכנסת, בין היתר,

לאלה: ההבחנה בין מי שלקה במחלת הפוליו בישראל לבין מי שלקה בה מחוץ לישראל...” [הדגשות שלי – י.ע.]

ואכן, בדיוני הוועדה התקיים דיון מפורש בסוגיה אם לכלול בחוק את מי שחלו במחלת שיתוק הילדים מחוץ לישראל, ואף התקיים דיון בשאלה מה מקור אחריות המדינה – אם בשל עצם ההידבקות במחלה או בשל הטיפול בה – והשלכות שאלה זו על הסוגיה אם לכלול בחוק גם את מי שלקה בפוליו בטרם הגיע ארצה אם לאו. במהלך הדיונים הועלו סוגיות ושיקולים שונים כגון החשש מפני חקיקת מחלות, שוויון בין נכי פוליו לבין נכים בשל גורמים אחרים ובין נפגעי הפוליו שלקו במחלה בישראל לבין אלו שחלו בה מחוצה לה, וכן סוג אחריות המדינה, אם נזיקית או ציבורית (ראו, למשל, הפרוטוקולים של הוועדה מימים 13.2.07, 19.2.07, 13.3.07, ודברי הכנסת מיום 19.3.07, יום ההצבעה בקריאה השנייה והשלישית).

16. מעיון בפרוטוקולים של הדיונים עולה כי הקול המרכזי שנשמע בוועדה גרס כי אחריות המדינה נובעת בשל התפרצותה של המחלה ואי מניעת הידבקותם של החולים בה (וראו גם את דברי השופט לוי בעניין גוירצמן בסעיף 5 לפסק דינו), ולפיכך, מי שחלה מחוץ לארץ לא יהיה זכאי לפיצויים על פי החוק.

אכן, נשמעו גם קולות אחרים בוועדה, אך בסופו של יום, גברו הקולות המסייגים את אחריות המדינה לחולים שלקו במחלה בארץ בלבד. הדבר היה ברור גם לאותם חברי כנסת שביקשו להרחיב תחולתו של החוק על אלה שלקו במחלה מחוץ לישראל. כך, לדוגמה, בפרוטוקול הוועדה מיום 13.2.07:

”ג’ודי וסרמן: אני מבינה, שרוב חברי הוועדה רוצים שהחוק יהיה חוק פיצוי בלי אחריות המדינה. אם כך, הכוונה היא לפצות רק אדם שחלה כאשר הוא היה תושב ישראל, כי אחרת אין אחריות מדינה.

...

רן כהן: אפשר לדעת, מה היקף נפגעי הפוליו שלא היו בישראל?

היו”ר משה שרוני: אני לא מתייחס למי שלא היה תושב ישראל.

רן כהן: אם זה עולה מחבר העמים, הוא זכאי לאותו טיפול.

היו”ר משה שרוני: האיש שיבוא עם פוליו מחו”ל, ביטוח לאומי יטפל בו.” [הדגשות שלי – י.ע.]

ובפרוטוקול הוועדה מיום 19.2.07 :

”שי סומך: בהגדרה לנפגע פוליו יש להוסיף שהפגיעה  
היתה בישראל.  
ג’ודי וסרמן: נכון, זו הכוונה ואנחנו נוסיף.  
דוד אזולאי: יש שם התמרמרות רבה.  
היו”ר משה שרוני: חבר הכנסת אזולאי, אנחנו הסכמנו  
על זה, אין שום שינוי.” [הדגשות שלי – י.ע.]

בדומה, מפרוטוקול הדיון מיום 13.3.07, הדיון האחרון שהתקיים לפני הבאת  
הצעת החוק להצבעה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, עולה במפורש כי  
הובהר שהחוק לא מתייחס לקבוצה של נכי פוליו שחלו בחו”ל. כך עולה גם מדבריו  
של יו”ר הוועדה, חבר הכנסת משה שרוני, לקראת הצבעה בקריאה שנייה ושלישית  
במליאת הכנסת:

”חברי כנסת, 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 שלי – י.ע.]

הנה כי כן, האפשרות לכלול בחוק נפגעי פוליו שלקו במחלה מחוץ לישראל  
עלתה ונדונה עובר להצבעה על החוק, אך נדחתה. מסקנת הוועדה, והחוק כפי שהוצג  
למליאת הכנסת, היו כי בנוסחו הנוכחי החוק לא מקנה זכויות למי שלקה במחלת  
הפוליו שלא בתחומי מדינת ישראל.

למסקנה זו הגיע השופט לוי בעניין גוירצמן (סעיף 4 לפסק דינו, הדגשות  
במקור – י.ע.):

”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 לתושב 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".

17. על כך שהחוק במתכונתו דהיום אינו כולל מי שלקה במחלה מחוץ לישראל, ניתן ללמוד גם מהצעות חוק שהוגשו לאחר חקיקתו. כך, בהצעת חוק פיצוי נפגעי פוליו (תיקון – נפגעים שנולדו מחוץ לישראל), התשס"ט-2009, הוצע כי החוק יחול גם על מי שלקו במחלה מחוץ לישראל. בדברי הסבר להצעת החוק הובעה התובנה כי:

"חוק פיצוי לנפגעי פוליו, התשס"ז-2007, מקנה זכאות לפיצוי בגין החוק רק למי שחלה בישראל [...] מטרת הצעת חוק זו לקבוע כי גם מי שעלו לארץ אחרי שחלו במחלת הפוליו יזכו לפיצויים זהים לקצבה אשר ילידי הארץ זכאים לה".

הצעות חוק דומות הונחו על שולחן הכנסת גם לפני חקיקת החוק, מה שמצביע על תפישת המחוקקים כי החוק לא חל על מי שלקה במחלת הפוליו מחוץ לישראל. הצעות חוק אלה, רובן ככולן, נדחו על ידי הכנסת, שבכך גילתה דעתה כי החוק במתכונתו הנוכחית אינו חל על העותרים ודומיהם, וכי הפיצוי על פי החוק ניתן רק למי שלקה במחלה בישראל.

לסיכום, מלשון החוק עצמו והמקורות הסובבים אותו, ניתן ללמוד כי המחוקקים אכן נתכוונו לסייג את אוכלוסיית הזכאים לפיצוי על פי החוק, ולתחום את הזכאות למי שלקו במחלה בישראל. בכך מתלכדת התכלית הסובייקטיבית עם הפרשנות המילולית הסבירה ביותר של טקסט החקיקה, בבחינת "טובים השניים מן האחד" (קהלת, ד 9).

18. עם זאת, ידועה האמירה כי בית המשפט אינו עוסק בפסיכואנליזה של המחוקק אלא באנאליזה של החוק (בג"ץ 547/84 עוף העמק, אגודה שיתופית רשומה נ' המועצה המקומית רמת ישי, פ"ד מ(1) 113, 144(1986)). ההיסטוריה החקיקתית אינה כלי שאין בלתו לחשיפת תכלית החוק, ולעיתים אינה הכלי העיקרי. יש וההיסטוריה החקיקתית דלה ויש והיא לא אמינה דיה כדי לחשוף את כוונתו האמיתית של המחוקק. ובכלל, לאור הקולות השונים והכוונות השונות שנשמעים בתהליך החקיקה – וגם במקרה דנן הושמעו בהליך החקיקה דעות אחרות – יש הגורסים כי המושג של "כוונת המחוקק" איננו קיים ריאלית, ולעיתים אין מנוס אלא לקבוע גם אותו באופן נורמטיבי (ברק, פרשנות במשפט, 230).

לכן, וגם אם למעלה מן הצורך, אפנה עתה לנתיב השלישי בהליך הפרשנות, לבחינת התכלית האובייקטיבית של החוק, על פי עקרונות היסוד הרלוונטיים והשיקולים הכללים הנוגעים לאינטרס הציבורי בענייננו. כפי שנראה להלן, גם דרך זו מובילה אותנו לאותה המסקנה, בבחינת "והחוט המשולש לא במהרה יינתק" (קהלת, ד.12).

#### פרשנות תכליתית-אובייקטיבית

19. סעיף 1 לחוק מכריז על מחויבותה של המדינה כלפי נפגעי הפוליו. כפי שנראה להלן, מחויבותה של המדינה אינה נובעת ממקור של אחריות נזיקת שבבסיסה "אשם".

עדות לכך שהחוק אינו מבוסס על אחריות נזיקת המבוססת על אשם, אנו מוצאים בסעיף 10 לחוק הקובע כי תביעות לפי חוק זה ולפי פקודת הנזיקין או חוק נפגעי חיסון הינן תביעות חלופיות, ואינן מצטברות. מכאן, שלא אחריות נזיקת היא שעומדת בבסיס החוק וכי המסלול של תביעת נזיקין הוא חלופי לזכאות על פי החוק.

סעיף המטרה של החוק, מביע את "מחויבותה" של המדינה, ולא את "אחריותה", כמקובל בחקיקה הנזיקת (ראו, לדוגמה: סעיף 7א לפקודת הנזיקין; סעיף 2 לחוק האחריות למוצרים פגומים, התש"ם-1980; סעיף 1 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952). גם בכך יש להעיד כי אחריות המדינה על פי החוק לא מבוססת על אשם.

מההיסטוריה החקיקתית שנסקרה לעיל, ניתן ללמוד כי הסכמתה של המדינה ליטול על עצמה אחריות לנפגעי הפוליו, מקורה בעצם התפרצות המגיפה בארץ ולא

בשל טיפול כושל שהעניקה לנפגעי המחלה. נכונותה של המדינה להכיר בנפגעי הפוליו נעוצה בליקויים לכאורה במערך החיסון נגד המחלה בשנים הרלוונטיות, הגם שאין לייחס למדינה אשם (רשלנות) בשל כך.

בנוסף, החוק לא מבחין בין הלוקים בתקופות בעלות מאפיינים שונים, כפי שתוארו על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (גב' מיכל טביביאן מזרחי) והוצגו בפני חברי הוועדה ביום 17.1.2007; בין מי שלקה במחלת הפוליו עד לשנת 1953, אז טרם היה חיסון בנמצא בעולם כלל, לבין מי שלקה במחלה בין השנים 1953-1957, אז כבר היה בנמצא חיסון אך טרם הובא לישראל. החוק לא מבחין בין אלה לבין מי שלקה במחלה בין השנים 1957-1961, אז כבר היה בשימוש בישראל חיסון שהוכח כבעייתי, לבין מי שלקה במחלה לאחר שנת 1961, שאז נכנס לשימוש החיסון נגד המחלה המוכר לנו היום. התייחסות אחידה לכל נפגעי הפוליו אינה עולה בקנה אחד עם אחריות נזיקית המבוססת על אשם, והיא מצביעה על נטילת אחריות ללא אשם, אחריות ציבורית של מדינה כלפי אזרחיה שאיתרע מזלם, כדוגמת חוק נפגעי חיסון.

גם חברי הוועדה שדנו בחוק לא ראו את אחריות המדינה כנובעת מדיני הנזיקין (ראו, לדוגמה, הפרוטוקולים של הוועדה מימים 13.2.07, 19.2.07, 13.3.07). כך גם פירש בית משפט זה את החוק בעניין גוירצמן (סעיפים 84-85 לפסק דינו של השופט דנציגר; סעיף 7 לפסק דינו של השופט לוי), ובהתאם לכך נקבע כי החוק לא יחול על מי שחלה בעודו תושב רמת הגולן או מזרח ירושלים בטרם סיפוחן לישראל (שם, סעיפים 57, 71 ו-87 לפסק דינו של השופט דנציגר).

משהגענו למסקנה כי "המחויבות" שבבסיס החוק אינה מבוססת על אשם נזיקי בגין טיפול כושל של המדינה בנפגעי המחלה, אלא בשל עצם התפרצות המחלה, יש לכך השלכה על תחום התפרשותה של הזכאות הקבועה בחוק ולצמצומה רק כלפי מי שלקה במחלה בעודו בישראל (והשוו לעניין גוירצמן, סעיף 5 לפסק דינו של השופט לוי). מטבע הדברים, אחריותה של המדינה לא משתרעת כלפי מי שלקה במחלה מחוץ לישראל ולא היה נתון כלל למערך החיסון נגד המחלה בישראל, ואין מקום להטיל על המדינה אחריות על היעדר חיסון כלפי מי שהמדינה לא הייתה יכולה להיות אחראית כלפיו.

20. העותרים טענו כי צמצום תחולת החוק כך שיחול רק על מי שלקה במחלה בישראל, סותר את עקרון השוויון. ברם, ההבחנה בין מי שנפגע בחו"ל לבין מי שנפגע בישראל היא הבחנה עניינית-לגיטימית ומותרת, ואינה בגדר הפליה פסולה. נהפוך

הוא, דומה כי יש ממש בטענת המל"ל, כי פרשנותם של העותרים מעוררת חשש למצב של "חקיקת מחלות", של הענקת פיצוי לקבוצת נפגעים במחלה זו או אחרת על פי יכולתם של קבוצות נכים מאורגנות להתארגן ולחוקק חוקים לטובתן, וכך "העוגה" התקציבית תחולק באופן שאינו שוויוני. חשש זה הובע בשעתו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ביחס לחוק, ובית משפט זה התייחס לכך בעניין גוירצמן (סעיף 86 לפסק דינו של השופט דנציגר). העותרים לא הצביעו על הצדקה עניינית להעדפת עניינם על פני קבוצת נכים אחרת, וגם בכך יש להביא למסקנה כי יש לפרש את החוק כפשוטו.

21. בנקודה זו נחזור ונעמיד נגד עיננו את לשון סעיף 1 לחוק לפיו מטרת החוק היא "...לפצות את נפגעי הפוליו שלקו בישראל במחלת שיתוק ילדים ובכך לבטא את מחויבותה של מדינת ישראל כלפיהם". הרציונל מאחורי החוק הוא של פיצוי בגין אחריות שהמדינה נכונה ליטול על עצמה, אך לא של הטבה בשל נזקקות המקבל. עוד אפנה בהקשר זה למכתבו של מר שי סומך, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מיום 17.2.07, שנשלח ליו"ר הוועדה, ולפיו יש להימנע מהפיכת החוק ל"חקיקת מחלות" ולשם כך יש להגדיר את החוק כחוק פיצוי ולא חוק הטבות ולהחילו רק על נפגעי פוליו שחלו במחלה בישראל.

22. ואם ב"חקיקת מחלות" עסקינן, הרי שלא ניתן להתעלם מטענת המל"ל לגבי מסגרת התקציב שיועדה לחוק, ואשר אף היא מעידה על כוונתו של המחוקק. הדברים באו לידי ביטוי, בין היתר, בדיוני הוועדה מהם עולה כי השיקול התקציבי עמד נגד עיניהם של חברי הכנסת בעת חקיקת החוק.

חישוב עלותו של החוק לתקציב המדינה התבסס על מספר חולי הפוליו החיים עתה בארץ, מתוך הנחה שבמהלך השנים, בעקבות היעלמות המחלה מתחומי מדינת ישראל בשל החיסון האפקטיבי שניתן במהלך השנים לאוכלוסיה, ילך מספר התביעות על פי החוק ויקטן, עד אשר ייעלם כליל בעוד שנים לא רבות. פתיחת פתח לפיצוי חולים אשר לקו במחלתם במדינות ניכר, מהווה פריצה רבתי של המסגרת התקציבית של החוק. בהקשר זה, לא למותר להביא את נתוני המל"ל לפיהם הערכת משרד האוצר לתיקצוב החוק עמדה על כ-190 מליון ₪ בשנה, מתוך הנחה כי החוק איננו כולל בתוכו את מי שחלה מחוץ לישראל. עד כה נדחו כ-740 תביעות מהנימוק שהתובע לא חלה בישראל, אך אם יוכרו מקרים אלו כמזכים בפיצוי על פי החוק, עלותם למשק המדינה תהיה כ-806.6 מליון ₪. אף סכום זה עלול לגדול משמעותית אם תתקבל העתירה, שכן סביר להניח שתובעים פוטנציאליים רבים טרם הגישו תביעות, שכן

הניחו שדינן להידחות בהתאם להודעת המל"ל ונוהגו עד כה, ועל כן צפויות ההשלכות התקציביות להתעצם אף יותר.

גם בטיעון התקציבי יש כדי להחליש את עמדת העותרים. אכן, בפרשנות של חקיקה סוציאלית עסקינן, אך גם בחקיקה מעין זו ראוי להתייחס לשיקולים התקציביים העומדים בבסיסה, ולא ראוי לפרש חוק בעל משמעות תקציבית במנותק משיקולי תקציב (השוו בג"ץ 11674/05 העמותה לקידום ענייני מוקרני הגזזת נ' שר הבריאות, סעיף 3 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (לא פורסם, 18.3.2007)).

ודוק: לא נעלם מעיני כי בעניין גוירצמן פסקה דעת הרוב, למרות השיקול התקציבי, כי גם נפגעי פוליו שלקו במחלה בתחומי ארץ ישראל המנדטורית לפני קום המדינה זכאים לפיצוי על פי החוק. אלא שהשיקול התקציבי בענייננו משמעותי יותר מאשר בעניין גוירצמן, שנפקותו היא לגבי מספר מצומצם של נפגעים בתקופת זמן נתונה בארץ ישראל לפני קום המדינה, עם מספר חולים קבוע ולא משתנה. לא כך לגבי הכרה במי שלקה במחלה מחוצה לארץ, שאז אין למספר הנפגעים הגבלה, לא במישור הזמן ולא במישור המקום. לכך יש להוסיף את הקושי האובייקטיבי לזהות מתי לקה אדם בפוסט-פוליו, האם לאחר עלייתו לארץ או לפני כן, בעת שהותו בחו"ל, ומכאן החשש לפריצת גדרי החוק באופן דרסטי גם מבחינה מספרית, הרבה מעבר לכוונתו המקורית של המחוקק.

23. טיעון מרכזי של העותרים הוא כי בחוקים אחרים, החמרת המחלה לא הוגדרה כחלק המחלה עצמה.

בנקודה זו אני מקבל את הסברי המל"ל כי תופעת הפוסט-פוליו היא ייחודית ואינה אופיינית למחלות אחרות. הפוסט-פוליו מתאפיין בהחמרת מצבו של הלוקה בה מבחינה רפואית או תפקודית, כמהלך טבעי של המחלה שלא ניתן למנעו באמצעות טיפול. לכן, גם החמרת המחלה נכללה בהגדרה של מחלת הפוליו, והמחוקק ביקש לפצות את מי שלקה בישראל במחלה גם בשל החמרת מצבו.

ואם בהשוואה לחוקים אחרים עסקינן, אזכיר כי גם בחוק האיידס הגביל המחוקק את הפיצוי למי שקיבל עירוני דם בישראל.



לפני סיום, לא למותר להזכיר כי חולי פוליו שלקו במחלה מחוץ לישראל ומחלתם הוחמרה בישראל, זכאים לקצבאות "הרגילות" הניתנות במסגרת חוק הביטוח הלאומי, כמו קצבת נכות כללית, שר"ם וקצבת ניידות.

24. בנקודה זו נחזור ונסגור מעגל עם לשון החוק. פרשנות העותרים אינה סבירה גם כיוון שהיא מרוקנת מתוכן את דברי המחוקק. בסעיף המטרה של החוק, בסעיף ההגדרות לחוק ובסעיף 7(ב) לחוק, מסייג המחוקק את תחולת החוק באמצעות הוספת התיבה "ישראל". פרשנות שאינה מבחינה בין מי שלקה במחלת שיתוק הילדים בישראל ומי שלקה בה בטרם הגיע ארצה מייתרת את המילה "ישראל" בחוק וחזקה על המחוקק שלא השחית מילותיו לריק. כפי שהראינו לעיל, הוספת המילה "בישראל" נעשתה בכוונת מכוון, ולא בכדי נוספה בנוסח הסופי של החוק לאחר שנעדרה מהצעת החוק.

סוף דבר

25. הנה כי כן, משלוש יוצאת אחת. שלוש דרכי פרשנות בחנתי – פרשנות מילולית, פרשנות תכליתית-סובייקטיבית ופרשנות תכליתית-אובייקטיבית. שלוש הדרכים מובילות למסקנה אחת והיא כי חוק הפיצוי לנפגעי פוליו חל רק על מי שחלו בישראל במחלת שיתוק הילדים, ולא על מי שלקו במחלה לראשונה בעודם במדינה אחרת. מסקנה זו תואמת את מסקנתם של בתי הדין לעבודה והיא זהה לדעה שהובעה בבית משפט זה בעניין גוירצמן.

אשר על כן, דין העתירה להידחות ובנסיבות העניין, ולפנים משורת הדין, ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, ג' באלול התשע"א (2.9.2011).

שופט

שופט

המשנה לנשיאה