



בבית המשפט העליון

רע"א 1431/17

רע"א 1487/17

לפני:

כבוד השופט יי דנציגר
כבוד השופט עי פוגלמן
כבוד השופט ד' מינץ

המבקשות ברע"א 1431/17
והמשיבות ברע"א 1487/17:

1. בלה סלומון
2. בתיה טל

נגד

הרשות לזכויות ניצולי שואה

המשיבה ברע"א 1431/17
והמבקשת ברע"א 1487/17:

בקשות רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט המחוזי
בבאר שבע (כבי' השופטים שי דברת, אי ואגו וגי לוי) בע"מ
15.1.2017 ובע"מ 16-09-24913 מיום 15.1.2017

תאריך הישיבה: יי באב התשע"ז (2.8.2017)

עו"ד דוד ידיד; עו"ד דורון עצמון; עו"ד סיוון בצרי

בשם המבקשות ברע"א
1431/17 והמשיבות ברע"א
1487/17

בשם המשיבה ברע"א 1431/17
והמבקשת ברע"א 1487/17: עו"ד לימור פלד

פסק-דין

השופט עי פוגלמן:

אקדמת מילין

המבקשות ברע"א 1431/17 – בלה סלומון ובתיה טל – היו בנות זוג של
ניצולי שואה שנפטרו בשנת 2013. ערב פטירתם לא הוכרו בני זוגן של המבקשות
כזכאים לתגמול לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן: חוק הנר"י);
ואולם, הם היו מוכרים כזכאים לקצבה או להטבות נלוות לפי חוק הטבות לניצולי

שואה, התשס"ז-2007 (להלן: חוק ההטבות). לימים – לאחר פטירת בני זוגן של המבקשות – תוקנו חוק הנר"ן וחוק ההטבות. בתמצית, התיקון לחוק הנר"ן קבע הסדר שלפיו לאחר מותו של מי שהיה זכאי לתגמול לפי אותו החוק, יזכה בן זוגו בקצבה חודשית בסכום קבוע (להלן: תיקון מס' 19). במקביל תוקן גם חוק ההטבות והשווה את הזכויות של מי שהוכר כנרדף הזכאי להטבות לפי חוק זה, לזכויותיהם של נכים אשר הוכרו כזכאים לתגמולים לפי חוק הנר"ן (להלן: תיקון מס' 5).

כלום תיקון מס' 5 חל גם על המבקשות כך שהן זכאיות – מכוח אותה השוואת זכויות בתיקון מס' 5 – לקבלת קצבה חודשית בהתאם לתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן? זו השאלה שעומדת להכרעתנו בגדרן של שתי הבקשות שלפנינו, שלגבי שתיהן החלטנו לעשות שימוש בסמכותנו לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 ולדון בהן כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה.

רקע היסטורי הכרחי בתמצית

1. בשנת 1952 חתמה מדינת ישראל עם גרמניה המערבית על הסכם לוקסמבורג, המוכר יותר כ"הסכם השילומים" (הסכם בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הפידיראלית של גרמניה, כ"א 69, 75 (נחתמה ב-1952) (להלן: הסכם השילומים)). במסגרת ההסכם התחייבה גרמניה להעביר פיצויים קולקטיביים במשך 12 שנים לטובת שיקום ניצולי השואה בארץ. בתמורה ויתרה מדינת ישראל על זכותם של ניצולי שואה, שעלו לארץ עובר ליום 31.10.1953, לתבוע פיצויים מגרמניה בגין נזקי גוף שנגרמו להם (להרחבה על אודות הסדרי הפיצויים לניצולי השואה ראו עוד ניצן הלפרין "קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית ותפיסת השואה בחברה הישראלית: בחינה בראי ביקורת לימודי המוגבלות" מעשי משפט ה' 81, 85 (2013) (להלן: הלפרין); יוסי כץ "השילומים והפיצויים האישיים: גריעת נכי השואה אזרחי ישראל מהזכאות לפיצויים מגרמניה וחקיקת חוק 'נכי רדיפות הנאצים, 1957'" חוקים ד' 237, 238-241 (2012)). הלכה למעשה, החתימה על הסכם השילומים חסמה את דרכם של מרבית ניצולי השואה שעלו לישראל עד לשנת 1953 מלתבוע את גרמניה בגין נזקי גוף שנגרמו להם. על רקע זה חוקקה הכנסת את חוק הנר"ן, שאפשר למי שלקו בנכות עקב רדיפות הנאצים לתבוע תגמולים מהמדינה בגין נזקיהם, וזאת ככל שתובע התגמול (הנפגע) היה זכאי לקבלו על פי הוראות הדין הגרמני אלמלא נחתם הסכם השילומים (בג"ץ 8766/11 בורובסקי נ' ממשלת ישראל, פסקה כ' (26.1.2014)); רע"א 8745/11 מימון נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, פסקה 2 (10.11.2013); ראו הגדרת "נכה" בסעיף 1(א) לחוק הנר"ן; ראו עוד הלפרין, בעמ' 86).

2. בחלוף השנים תוקן חוק הנר"ן מספר פעמים. זאת, בין היתר, לנוכח "ההכרה כי חלק מן הניצולים אשר הגיעו לישראל עד אוקטובר 1953 וקיבלו תגמולים לפי החוק [חוק הנר"ן – ע' פ'], קופחו לעומת הניצולים שעלו לאחר מכן ולא נחסמה דרכם לתביעת פיצויים מממשלת גרמניה" (בג"ץ 6321/14 כן לזקן – לקידום זכויות הזקנים נ' שר האוצר, פסקה ה' (9.3.2017) (להלן: עניין כן לזקן); הלפרין, בעמ' 91-94). להשלמת התמונה יצוין כי ניצולי שואה שעלו לישראל לאחר חודש אוקטובר 1953 היו יכולים לתבוע את ממשלת גרמניה מכוח החקיקה הגרמנית הרלוונטית, ובהתאם לתנאיה (מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד – סיוע המדינה לניצולי השואה, 19 (2017) (להלן: דו"ח מבקר המדינה)). ואולם, ניצולים אשר עלו לישראל לאחר המועד האמור ועד לשנת 1969 – הוא המועד האחרון שבו ניתן היה לתבוע את ממשלת גרמניה בהתאם לחוק הגרמני, ולא תבעו כאמור, לא היו זכאים לכל פיצוי מגרמניה או מישראל (שכן, חוק הנר"ן חל – כאמור – על מי שעלה לישראל עובר לשנת 1953).

3. מערך חקיקה זה יצר הבחנות בין ניצולי שואה שזכו לפיצוי לבין אלה שלא עמדו בתנאי החקיקה הישראלית או הגרמנית ונותרו ללא פיצויים. על רקע זה הותרו כמה הסדרים שנועדו לצמצם את אי השוויון האמור. לענייננו רלוונטיים שניים מההסדרים. האחד, שכינויו "קרן סעיף 2" (להלן: קרן סעיף 2), עניינו בקביעת זכאותם לפיצויים של כ-25,000 ניצולי שואה אשר שהו תקופה מסוימת במחנות ריכוז, בגטאות או במחנות עבודה, ושלא היו זכאים לפיצוי ממקור אחר. הפיצויים משולמים מקרן שהקימה ממשלת גרמניה לאחר איחודה, וקבלתם מותנית בזמן שהייה מוערי במחנות, בגטאות או במסתור וכמו כן בעמידתו של ניצול השואה במבחני הכנסה והון (דו"ח מבקר המדינה, בעמ' 20; עניין כן לזקן, שם).

4. ההסדר השני להענקת פיצויים לניצולי שואה, שרלוונטי לערעורים דנן, הוא חוק ההטבות, שנחקק בשנת 2007. החוק נועד להסדיר הענקת פיצויים לניצולי שואה אשר "נפלו בין הכיסאות" ולא היו זכאים לפיצוי מכוח הסדרים אחרים. על פי האמור בדברי ההסבר להצעת החוק מיום 6.1.2005, מטרת החוק הייתה "לעגן בחקיקה הטבות סוציאליות לנזקקים מבין ניצולי השואה" (דברי ההסבר להצעת חוק הטבות לניצולי השואה, התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת 105, 71; עניין כן לזקן, פסקה ו). בהמשך לכך, בעקבות הידברות בין נציגי ניצולי השואה לבין הממשלה, ובסיום גיבוש תכנית ממשלתית לסיוע לניצולים (החלטה 2534 של הממשלה ה-31 "תכנית סיוע לניצולי שואה – תכנית לשינוי ולשיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים

נזקקים" (4.11.2007); החלטה 2941 של הממשלה ה-31 "תוכנית הסיוע לניצולי השואה – תכנית לשינוי ושיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים" (31.1.2008), תוקן חוק ההטבות כך שהורחבה אוכלוסיית הזכאים לקצבאות חודשיות ולהטבות נוספות לניצולי מחנות וגטאות שעלו לישראל עד לחודש אוקטובר 1953, אולם לא קיבלו פיצויים מסיבות שונות; וכמו כן הוכרה זכאותם להטבות – אך לא לקצבה חודשית – של מי שהוכר על ידי קרן סעיף 2, שקבעה – כאמור – את הזכאות לפיצויים של ניצולי שואה ששהו במחנות ריכוז, בגטאות או במחנות עבודה, ושלא היו זכאים לפיצוי ממקור אחר (סעיף 3(א) לחוק ההטבות; עניין כן לזקן, שם).

המסגרת הנורמטיבית

כאמור, שניים הם החוקים הדרושים לצורך הכרעה בערעורים שלפנינו: חוק הנר"ן וחוק ההטבות. למען הבהירות, נעמוד בתמצית על ההסדר הקבוע בכל אחד מן החוקים האמורים.

חוק הנר"ן

5. הזכאות לקבלת תגמולים מכוח חוק הנר"ן קבועה בסעיף 4(א) לחוק, שזו לשונו:

תגמולים
4(א). נכה הזכאי לתגמולים ישולם לו, כל ימי חייו, מאת אוצר המדינה, תגמול חדשי בשיעור של אחוז אחד מהשכר הקובע לכל אחוז שבדרגת נכותו.

הגדרת נכה קבועה בסעיף 1(א) לחוק הנר"ן, שלפיה – כאמור – נכה הוא "אדם שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה, ואשר אילולא הנאמר בהסכם בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הפדראלית של גרמניה מיום כ' באלול תשי"ב (10 בספטמבר 1952) ובמכתב מס' 1א' שבו, היה זכאי בגלל נכותו לתגמול, קיצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדראלית של גרמניה" (להלן: נכה).

6. ביום 27.4.2014 קיבלה ממשלת ישראל החלטה בדבר "תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה" (החלטה 1568 של הממשלה ה-33 "תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה" (27.4.2014) (להלן: תכנית הסיוע)), שנועדה להגדיל את היקף הזכויות הניתנות לניצולי שואה ואשר כללה מספר תיקוני חקיקה בעלות תקציבית ניכרת. על

רקע זה תוקן תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. מפאת חשיבותו של התיקון לענייננו, נביא את לשון חוק הנר"ן לפני התיקון האמור, ולאחריו.

7. עובר לתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן היה זכאי בן זוג של ניצול שואה שנפטר – ושהיה זכאי בחייו לתגמולים לפי סעיף 4 לחוק הנר"ן (שעליו עמדנו מעלה) – להמשיך לקבל את התגמול שהגיע לנכה המוכר למשך 36 חודשים נוספים מסוף החודש שבו נפטר הנכה המוכר (להלן: הקצבה החודשית). הסעיף – כנוסחו עובר לתיקון – קבע כי:

תגמול לאחר 11א(א). נפטר נכה וערב פטירתו –
פטירת נכה (1). היה זכאי לתגמול לפי סעיף 4 –
ישולם התגמול, עד תום שלושים וששה
חודשים מסוף החודש שבו אירעה
הפטירה, לבן זוגו, בשיעור שהיה משתלם
אותה שעה [...].

תיקון מס' 19 הרחיב את הזכאות של בן הזוג, כך שזה יקבל גם קצבה חודשית בסכום של 2,000 ש"ח – לכל ימי חייו של בן הזוג – וזאת, בתנאי שלא נישא מחדש. הסעיף – בנוסחו לאחר התיקון – קובע כי:

תגמול לאחר 11א(א). נפטר נכה וערב פטירתו –
פטירת נכה (1). היה זכאי לתגמול לפי סעיף 4 –
ישולם התגמול, עד תום שלושים וששה
חודשים מסוף החודש שבו אירעה
הפטירה, לבן זוגו, בשיעור שהיה משתלם
אותה שעה מתום התקופה האמורה
תשולם לבן זוגו, כל עוד לא נישא, קצבה
חודשית בסכום של 2,000 שקלים חדשים;

תיקון מס' 19 נכנס לתוקף ביום 1.6.2014. עם זאת, נקבעה במסגרתו הוראת מעבר שלפיה ההסדר הקבוע בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן יחול גם לגבי בן זוגו של נכה שמועד פטירתו חל בתקופה שתחילתה 36 חודשים עובר ליום התחילה, קרי: שמועד פטירתו הוא מיום 1.6.2011 ואילך (סעיף 12(ג) לחוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014 (להלן: הוראת המעבר)). וכך נוסחה הוראת המעבר:

12(א). תחילתו של חוק זה ביום ג' בסיוון
התשע"ד (1 ביוני 2014) (להלן – יום
התחילה).
תחילה,
תחולה,
והוראות
מעבר
(ב). לא ישולמו ולא יינתנו תשלום או
הטבה לפי חוק זה בעד התקופה שקדמה
ליום התחילה.

(ג). הוראות סעיף 11א(א)(1) לחוק העיקרי [...] יחולו לגבי בן זוגו של נכה [...] שמועד פטירתו חל בתקופה שתחילתה 36 חודשים לפני יום התחילה.

8. לסיכום הנקודה: לאחר תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן, היה זכאי בן זוג של ניצול שואה שהוכר כנכה לפי חוק זה לקבלת תגמול בסכום זהה לזה שקיבל הנכה ערב פטירתו למשך שלוש שנים; ולאחר מכן, לקצבה חודשית בסכום של 2,000 ש"ח לשארית חייו של בן הזוג. הוראת המעבר הוסיפה וקבעה כי בני זוג של ניצולי שואה שהוכרו כנכים לפי חוק הנר"ן ושנפטרו בתקופה של 36 חודשים עובר למועד התחילה של תיקון מס' 19 (כלומר, החל מיום 1.6.2011) יהיו זכאים גם הם, לקצבה חודשית בסכום של 2,000 ש"ח מתום תקופת שלוש השנים של קבלת התגמול (שכן, אלמלא הוראת המעבר לא היה חל עליהם תיקון מס' 19); נוסף על קבלת תגמול בסכום זהה לזה שקיבל הנכה ערב פטירתו למשך שלוש שנים.

חוק ההטבות ותיקון מס' 5

9. דבר החקיקה הנוסף שרלוונטי לענייננו הוא חוק ההטבות. על עיקרי ההסדר הקבוע בחוק זה, שנחקק כאמור בשנת 2007 ושהרחיב את מעגל הזכאים לפיצויים, עמדנו מעלה – ולא נאריך בדברים. נזכיר, חוק ההטבות ביקש להרחיב את מעגל הזכאים לפיצויים לניצולי שואה נוספים שלא זכו לקבלת פיצוי מכוח ההסדרים הקיימים ובראשם מכוח חוק הנר"ן או החקיקה הגרמנית הרלוונטית. הגדרתו של נרדף לצורך קביעת הזכאות לפיצוי לפי חוק ההטבות קבועה בסעיף 3(א), שזו לשונו:

3(א). בסעיף זה, "נרדף" – אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל, שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1). הוא קיבל תגמול חד פעמי לניצולי מחנות וגטאות, או שהתקיים בו אחד מאלה:

(א). היה זכאי לתגמול כאמור בפסקאות (1) או (2) להגדרה "תגמול חד-פעמי לניצולי מחנות וגטאות", אם היה מגיש בקשה לקבלת התגמול עד המועד האחרון שנקבע לכך בחוקים המנויים באותן פסקאות;

(ב). הוא שהה במחנה או בגטו, שהוכר לפי ההסכם עם גרמניה ולא הוכר לפי סעיף 11(1)(1) לחוק הגרמני להקמת הקרן או לפי סעיף 2(1)(2) לחוק האוסטרי להקמת

תגמולים
והטבות
לנרדפים

הקרן;
(להלן: נרדף – ע' פ').

10. לענייננו רלוונטי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, שתוקן כחלק מתכנית הסיוע (להלן: הסדר השוואת הזכויות). בפשטות, תיקון מס' 5 השווה את זכויותיהם של ניצולי שואה יוצאי המחנות והגטאות שעלו לישראל לאחר חודש אוקטובר 1953 – ושלא היו זכאים לפיצויים מכוח חוק הנר"ן – לאלו של ניצולי שואה שעלו לארץ לפני שנת 1953, ושהוכרו כנכים לפי חוק הנר"ן. בשל חשיבותו, נביא את הסעיף בנוסחו המלא:

3(ב).
(1). נרדף שאילולא התקיים בו האמור בפסקת משנה (א) או (ב) שלהלן היה זכאי לקבל תגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, יהיה זכאי לתגמולים ולהטבות כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, ובלבד שאינו מקבל קצבה בשל רדיפות הנאצים והוא לא קיבל קצבה כאמור בעד התקופה או חלקה [...]

תגמולים
והטבות
לנרדפים

(2). כל ההוראות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים החלות בעניינו של מי שמבקש לקבל תגמולים לפי החוק האמור יחולו גם בעניינו של נרדף המבקש לקבל תגמולים לפי הוראות פסקה (1), וכל ההוראות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים ולפי כל חוק אחר החלות בעניינו של מי שהוכר כזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים יחולו גם בעניינו של נרדף שהוכר כזכאי לתגמולים לפי הוראות פסקה (1) כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים;

(3). כל זכות או הטבה הניתנת לנכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, מכוח כל דין או הסדר או על ידי גוף ציבורי לפי הסכם או נוהג, תינתן, על פי אותם הסדרים ותנאים, גם לנרדף שהוכר כזכאי לתגמולים לפי הוראות פסקה (1) [...].

עוד נקבע כי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות יכנס לתוקף ביום 1.6.2014 (סעיף 13(ב) לחוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 5), התשע"ד-2014). וכך נקבע אשר לתחולת התיקון (להלן: הוראת התחולה של תיקון מס' 5):

13(ב). תחילתו של חוק זה ביום ג' בסיוון

תחילה,
תחולה,

והוראות
מעבר

התשע"ד (1 ביוני 2014) (להלן – יום
התחילה).
(ג). לא ישולמו ולא יינתנו תשלום או
הטבה לפי חוק זה בעד התקופה שקדמה
ליום התחילה.

סיכום ביניים

11. התיקונים האמורים – תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן ותיקון מס' 5 לחוק ההטבות – הם שעומדים ביסוד דיוננו. הערעורים שלפנינו נוגעים לשאלת התחולה של הסדר ההטבות לבני ולבנות זוג של נכים לפי חוק הנר"ן, שנקבע בתיקון מס' 19 – וזאת מכוח הסדר השוואת הזכויות שנקבע בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות – גם על בן או בת זוג של נרדף לפי חוק ההטבות, שנפטר בתוך תקופה של 36 חודשים עובר ליום התחילה (1.6.2014). במילים אחרות, עלינו להכריע אם במקרה כזה יהיה זכאי בן או בת הזוג של הנרדף לתגמול חודשי בדומה לבן או לבת זוג של נכה, אם לאו. משהצגנו את הרקע הרלוונטי לענייננו, נעמוד על עניינם של הערעורים שלפנינו.

רקע עובדתי

12. כעולה מכתבי הטענות שלפנינו, המערערת 1 ברע"א 1431/17 – בלה סלומון – היא ניצולת שואה ילידת שנת 1934, אשר קיימה במשך 31 שנים חיים משותפים עם בן זוגה המנוח יחזקאל ורטהיימר ז"ל, והוכרה כידועה בציבור שלו. יחזקאל ורטהיימר נשלח בתקופת השואה למחנות עבודת פרך והשמדה. על רקע זה הוכר הוא בחודש אוגוסט 1995 על ידי קרן סעיף 2 כזכאי לתגמולים חודשיים. בחודש ינואר 2013 נפטר יחזקאל ורטהיימר. המערערת 2 ברע"א 1431/17 – בתיה טל – ניצולת שואה ילידת שנת 1936, הייתה נשואה במשך 55 שנים לבן זוגה המנוח סמי טל ז"ל. בתקופת השואה ביצע סמי טל עבודות כפיה ופרך במחנות עבודת פרך ברומניה. בחודש ספטמבר 2010 הגיש סמי טל תביעה לרשות לקבלת תגמולים מכוח חוק ההטבות. בחודש דצמבר 2013 נפטר סמי טל. לאחר פטירתו, בחודש ספטמבר 2014, הוכר הוא כזכאי לתגמולים מכוח חוק ההטבות לתקופה שתחילתה בחודש ספטמבר 2010 ועד למועד פטירתו בחודש דצמבר 2013 (בלה סלומון ובתיה טל יכוננו להלן יחדיו: המערערות).

13. על רקע זה – ובהינתן שבני זוגן נפטרו במסגרת התקופה של 36 חודשים עובר לתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן – פנו המערערות לרשות להכיר בהן כזכאיות לקצבה חודשית מכוח הוראת סעיף 11א(א)(1) לחוק הנר"ן – שהרחיב כזכור את זכאותם

לקצבה של בני ובנות זוג של נכים שנפטרו – ומכוח הסדר השוואת הזכויות הקבוע בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות. זאת, הגם שבני זוגן נפטרו עובר ליום 1.6.2014 – מועד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות. ביום 17.6.2015 דחתה הרשות את הבקשה. בהחלטת הרשות צוין כי הרחבת הזכאות מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן לתגמול המשולם לבני זוג של ניצולי שואה שנפטרו חלה רק לגבי ניצולי שואה שנפטרו לאחר כניסתו לתוקף של התיקון או במהלך שלוש השנים שקדמו לו; "ובלבד שניצולי השואה קיבלו בחייהם גמלה חודשית בהתאם לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1975". הרשות ציינה כי מבדיקה שערכה עולה כי בני זוגן של המערערות לא קיבלו בחייהם גמלה לפי חוק הנר"ן, ולכן אין הן זכאיות לקצבה האמורה.

14. על החלטה זו הגישו המערערות עררים לוועדת ערעור לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן: הוועדה). ביום 5.6.2016 דחתה הוועדה (כב' השופטת (עמיתה) ד' בית אור, וחברי הוועדה ד"ר ק' שניידרמן וד"ר ס' שמואלי) את הערר שהגישה בלה סלומון וקיבלה את הערר שהגישה בתיה טל. תחילה ציינה הוועדה כי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות קובע במפורש כי הוראות חוק הנר"ן יחולו על נרדפים, כהגדרתם בחוק ההטבות, שמבקשים לקבל תגמולים מכוחו. עוד צוין כי יום התחילה של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות היה 1.6.2014; וכי מכאן "ברור כי ככל שניצול שואה לא היה בין החיים ביום תחילת החוק [...] הרי שזכויותיו לא הושוו לזכויות נכה הזכאי לתגמולים בהתאם לחוק הנר"ן וממילא גם אין זכאות לקבלת תגמול לבת זוג של נכה שנפטר, שכן זכותה נגזרת מכוח היות בעלה הזכאי לקבל תגמולים, ערב פטירתו" (ההדגשות הוספו – ע' פ'). כלומר, הוועדה קבעה כי הסדר השוואת הזכויות חל רק לגבי נרדפים שזכויותיהם הושוו עוד בחייהם לאלו של נכים מכוח תיקון מס' 5 לחוק ההטבות; וכי ממילא מקום שבו הסדר השוואת הזכויות אינו חל על נרדף שנפטר, אין הוא חל גם על בן או בת זוגו, שכן זכותם של אלה לקבלת התגמול מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן היא זכות נגזרת מכוח הזכאות של בן הזוג שנפטר, שהייתה קיימת ערב פטירתו של האחרון.

15. אשר לסמי טל, הוועדה קבעה כי הוא אמנם הוכר רק בשנת 2014 כזכאי לתגמולים מכוח חוק ההטבות, ואולם ההכרה חלה, כאמור, רטרואקטיבית החל מחודש ספטמבר 2010. מכאן נפנתה הוועדה לבחון את נפקות ההכרה הרטרואקטיבית בסמי טל כזכאי לפי חוק ההטבות לעניין זכאותה של בת זוגו – בתיה טל – לקצבה החודשית הקבועה בהסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות. כנקודת מוצא לדיון ציינה הוועדה כי סעיף 23 לחוק הנר"ן קובע כי הזכאות לתגמולים לפי החוק האמור אינה עוברת בירושה. ואולם, כפי שקבע בית משפט זה בעניין זנזורי (רע"א 7136/12

זנזורי נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה (24.2.2014) (להלן: עניין זנזורי); בקשה לדיון נוסף נדחתה על ידי בית משפט זה ראו דנ"א 2591/14 אפרתי נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר (6.4.2015)), ביחס למהותה של הזכות לפי סעיף 23 לחוק הנר"ן הוכרה בפסיקה הבחנה בין זכות מופשטת לפיצויים לבין זכות לפיצויים אשר הוכרה והתגבשה באופן שהפכה למעשה לחוב קונקרטי. צוין כי סעיף 23 חל רק מקום שבו מדובר באפשרות הראשונה – היינו, זכות מופשטת לפיצויים – בעוד שכאשר מדובר בזכות לפיצוי שהתגבשה עוד בימי חייו של ניצול השואה, הרי שזו עוברת בירושה. בהמשך לכך, ציינה הוועדה את שני החריגים שנקבעו בעניין זנזורי לכלל האמור, שמצדיקים הכרה בזכותו של ניצול השואה שנפטר לתגמולים כאילו זו התגבשה עובר למותו – שהרלוונטי לענייננו הוא זה שנוגע לקיומו של הליך תלוי ועומד בעניין זכאותו לתגמולים של ניצול השואה, שטרם הוכרע במועד פטירתו.

16. על יסוד כל האמור, קבעה הוועדה כי עניינו של סמי טל נופל בגדר החריג האמור, שכן במועד פטירתו היה הליך תלוי ועומד בעניין זכאותו לתגמולים מכוח חוק ההטבות, שטרם הוכרע. מכאן, קבעה הוועדה כי "לאחר פטירתו של סמי הוכרה זכותו לתגמולים כאילו התגבשה עובר למותו". בנתון לאלה נקבע כי הסדר השוואת הזכויות חל על בתיה טל, שכן במועד פטירתו של סמי היה הוא – למצער מן הבחינה המשפטית – מוכר לפי חוק ההטבות; וכי היא תהיה זכאית לקצבה הקבועה בסעיף 11א(א)(1) לחוק הנר"ן. לא כך הם הדברים אשר לערר שהגישה בלה סלומון. הוועדה קבעה שיחזקאל ורטהיימר, שהיה בן זוגה, לא הוכר מעולם בעודו בחיים כזכאי לקבלת פיצויים מכוח חוק ההטבות, ולכן אין מקום לקבל את הערר שהגישה בלה סלומון.

החלטת בית משפט קמא

הן בלה סלומון, הן הרשות ערערו על פסק דינה של הוועדה. ביום 15.1.2017 קיבל בית המשפט המחוזי בבאר שבע (כב' השופטים ש' דברת, א' ואגו וג' לוי) את ערעור הרשות באופן חלקי, ודחה את מרבית חלקי ערעורה של בלה סלומון. נוכח המחלוקת בין שופטי המותב בסוגיות הדורשות הכרעה גם בערעורים דנן, נעמוד על כל אחת מחוות הדעת של השופטים.

17. השופט א' ואגו כתב את חוות הדעת המרכזית. בפתח הדברים דחה השופט א' ואגו את ההבחנה שערכה הוועדה בין עניינה של בתיה טל לבין עניינה של בלה סלומון. זאת, משקבע כי הזכות הנדונה של בן הזוג של ניצול השואה שנפטר (מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן) אינה זכותו של ניצול השואה שנפטר, ומשכך אין היא עוברת

ב"ירושה" לבן זוגו של ניצול השואה לאחר פטירתו של האחרון. לשיטת השופט א' ואגו מדובר בזכות עצמאית ואישית של בן הזוג החי המוקנית לו בחוק הנר"ן. לפיכך, קבע השופט א' ואגו, כי לא היה מקום להיזקק להלכה שנקבעה בעניין זנזורי אשר לעניין הורשתה של הזכות לפיצויים.

18. מכאן נפנה השופט א' ואגו לבחון את השאלה המרכזית שבמחלוקת – היינו, אם תוצאת תיקוני החקיקה האמורים היא הכרה בזכותם לקצבה מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן של בני זוג של נרדפים, שנפטרו בתקופה של 36 חודשים עובר ליום 1.6.2014. נקבע, כי לשם החלת הסדר הזכאות לבני זוג הקבוע בחוק הנר"ן גם על המערערות, נדרש כי בני זוגן שנפטרו יעמדו בתנאי הסף הקבוע בסעיף 3(ב)(1) לחוק ההטבות, שקובע את תנאי הזכאות לתחולת הסדר השוואת הזכויות, ושלפיו "נרדף שאילולא התקיים בו האמור בפסקת משנה (א) או (ב) שלהלן היה זכאי לקבל תגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים יהיה זכאי לתגמולים ולהטבות [...] (ההדגשה הוספה – ע' פ'). כלומר, להשקפת השופט א' ואגו, זכאותן של המערערות לקבלת הקצבה היא זכות אישית הנגזרת מכוח היותן בנות זוג של מי שהוגדרו כנרדפים לפי חוק ההטבות, ושליו היו בחיים הסדר השוואת הזכויות הקבוע בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות היה חל עליהם. בהקשר זה ערך השופט א' ואגו הבחנה בין שני חלקי ההסדר המיטיב עם בני הזוג החיים. כזכור, ההסדר קובע כי בן הזוג יקבל גמלה בשיעור הגמלה שהוכרה לניצול השואה שנפטר, וזאת למשך 36 חודשים ממועד הפטירה; לאחר מכן, מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן, יקבל בן הזוג החי קצבה בסכום של 2,000 ש"ח מדי חודש לשארית חייו. אשר לרכיב הזכאות הראשון, נקבע כי זה נועד להקל על בן הזוג של ניצול השואה שנפטר את ההסתגלות וההתארגנות הכלכלית לכך שעם פטירתו של ניצול השואה משק הבית יחסר את כספי התגמולים. נפסק, כי רכיב זה הוא "במהות, גמלתו של הנפטר, אך היא משולמת לידי בן הזוג". לכן, נקבע כי – ככל שבני זוגן של המערערות היו זכאים ערב פטירתם לתגמול לפי חוק ההטבות – יש להכיר בזכאות המערערות לקבלת התגמול שקיבלו בני זוגן שנפטרו למשך 36 חודשים ממועד הפטירה. ההכרעה בשאלה זו הוחזרה לבירורה של הרשות. לתוצאה שונה הגיע השופט א' ואגו אשר לרכיב השני שעניינו בקצבה הקבועה בסכום של 2,000 ש"ח. לשיטתו, רכיב זה הוא בגדר "זכות חדשה, אישית ועצמאית, שיוחדה לבן הזוג, מכוח היותו בן הזוג, בעת פטירת הניצול, והיא משתלמת לבן הזוג מכוחו הוא, ולא בתור חליפו של הנפטר" (ההדגשות במקור – ע' פ'). בנתון לכך, קבע השופט א' ואגו כי זכות זו הוענקה לבן הזוג החי במסגרת תיקון מס' 19 לנר"ן וממועד תחולתו בלבד. זה, כאמור, חל לאחר פטירת בני זוגן של המערערות, ולכן אין הן זכאיות לקבלת הקצבה.

19. השופטת ש' דברת ציינה כי היא מסכימה לתוצאה שאליה הגיע השופט א' ואגו, אולם טעמיה לכך היו שונים. לדעת השופטת ש' דברת – ובניגוד לדעתו של השופט א' ואגו – זכותו של בן הזוג החי לקבלת הקצבה החודשית הקבועה בסכום של 2,000 ש"ח אינה בגדר זכות אישית ועצמאית של בן הזוג החי, אלא "זכות שמקורה בכך הזוג הנכה [ניצול השואה – ע' פ'], שהיה זכאי לתגמולים טרם מותו, וזכותה של בת הזוג של הנכה שנפטר, הינה נגזרת מזכאותו של הנכה לתגמולים". בדומה לשופט א' ואגו, גם השופטת ש' דברת סברה כי תנאי לזכאות בן הזוג החי לקצבה הקבועה בסעיף 11א(א)(1) בחוק הנר"ן הוא שניצול השואה שנפטר היה זכאי לתגמול לפי סעיף 4 לחוק הנר"ן עוד בחייו. מכאן פנתה השופטת ש' דברת לבחון את נפקות הסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות על עניינן של המערערות. השופטת ש' דברת עמדה על כך שהסדר האמור קובע כי הוראות חוק הנר"ן יחולו על מי שהוגדר כנרדף לפי חוק ההטבות, כאשר תחולת החוק היא מיום 1.6.2014. לכך הוסף כי חוק הנר"ן חל על ניצולי שואה חיים, ומשכך – מאחר שבני זוגן של המערערות נפטרו עובר לכניסתו לתוקף של הסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות – הרי שבמועד שבו הושוו זכויותיהם לאלו של נכים הם לא היו עוד בין החיים, וההסדר אינו חל עליהם. משכך, משהתנאי המהותי של זכאות של ניצול השואה בחייו לגמלה לא התקיים, אין המערערות זכאיות לקבלת תשלומים גם הן.

[במאמר מוסגר יוער כי תוצאה זו אינה זהה לתוצאה שאליה הגיע השופט א' ואגו, שכן דומה כי לשיטת השופטת ש' דברת אין המערערות זכאיות לקבלת פיצויים כלשהם – הן רכיב הגמלה המשולם למשך 36 חודשים, הן רכיב הקצבה החודשית הקבועה בסכום של 2,000 ש"ח].

20. השופטת ג' לוין, חלקה על עמדות חבריה למותב. לשיטתה, יש לקבוע כי זכאות בן הזוג החי מכוח הסדר השוואת הזכויות היא ממועד תיקון החקיקה והיא חלה למפרע הן על התגמול למשך 36 חודשים, הן על הקצבה המשתלמת לאחר מכן. לתוצאה האמורה הגיעה השופטת ג' לוין דרך פרשנות תכליתית של הוראות החוק הרלוונטיות. בשלב הראשון, נבחנה לשון הוראות החוק. נקבע כי מבחינה לשונית, תיקון מס' 5 לחוק ההטבות אינו מפרט את הזכויות של ניצולי שואה שהוגדרו נרדפים ושל בני זוגם והוא שואב – בהקשר זה – את ההסדר שחל על נכה לפי חוק הנר"ן. אשר לזכויות שניתנות בחוק הנר"ן לבן זוג של נכה שנפטר, נקבע כי הסדר זה אינו מוחל כפשוטו – מכוח הסדר השוואת הזכויות – על נרדף שנפטר, שכן סעיף 3(ב)(1) לחוק ההטבות קובע במפורש כי נרדף לפי חוק זה יזכה לתגמולים ולהטבות "כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים". כלומר, לדעת השופטת ג' לוין גם

לאחר הסדר השוואת הזכויות, הזכאות של מי שהוגדר כנרדף לפי חוק ההטבות אינה מכוח חוק הנר"ן, אלא היא עודנה נלמדת מהוראות חוק ההטבות עצמו ורואים את הנרדף – לכל היותר – כאילו היה נכה לפי חוק הנר"ן. משכך, מבחינה לשונית, הן נרדף שנפטר עובר לתיקון מס' 5 לחוק ההטבות (הסדר השוואת הזכויות), הן נרדף שנפטר לאחר התיקון האמור זכאים לקבלת תגמולים והטבות מכוח חוק ההטבות עצמו, והם מעולם לא הוכרו כנכים לפי חוק הנר"ן. לפיכך, לדעת השופטת ג' לזין, יש לדחות את הפרשנות המוצעת על ידי יתר חברי המותב, ושלפיה רק לגבי נרדף שהיה בחיים במועד התחילה של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות יש להחיל את הסדר השוואת הזכויות. את מועד הבדיקה של התקיימות תנאי הזכאות לתגמול לפי סעיף 4 לחוק הנר"ן יש לבדוק – לעמדת השופטת ג' לזין – במועד שבו מבקש בן הזוג החי לקבל תגמול מכוח הסדר הזכאות לבני זוג של ניצולים שנפטרו הקבוע בסעיף 11א(א). כך שכן, "השוואת הזכויות נפקתה המילולית היא שמעת השוואת הזכויות ואילך, כל מקום שבחוק כתוב 'נכה' או זכאות לפי חוק הנר"ן, כאילו כתוב 'נרדף' או זכאות מכוח חוק ההטבות".

21. בשלב השני עמדה השופטת ג' לזין על תכליות ההסדר החקיקתי – השוואת זכויות של ניצולי שואה שאינם זוכים לתגמולים לפי חוק הנר"ן לאלו של ניצולים שזוכים לתגמול מכוח החוק האמור; וכמו כן הטבת מצבם של בני זוג של נכה לפי חוק הנר"ן שנפטר. בנוסף לאלו, ציינה השופטת ג' לזין את התכליות הסוציאליות והחברתיות שעומדות ביסוד הסדרי החקיקה; ואת התכלית הכללית בדבר קידום השוויון. נוכח כל אלה, לדעת השופטת ג' לזין, החל ממועד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, שעיגן את הסדר השוואת הזכויות, יש לקרוא את הסדר זכאות בן זוג של נכה שנפטר (שעוגן כאמור בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן) גם על נרדף לפי חוק ההטבות ככל שזה הוכר כנרדף בתקופה של 36 חודשים עובר ליום 1.6.2014.

22. בהמשך לכך, הצטרפה השופטת ג' לזין לעמדת השופטת ש' דברת (בניגוד לעמדת השופט א' ואגון), שלפיה אין מקום לבצע הבחנה בין התגמול המשתלם לבן הזוג למשך 36 חודשים, לבין הקצבה החודשית הקבועה בסכום של 2,000 ש"ח. לדעתה, בשני המצבים אין מדובר בזכות "חדשה אישית ועצמאית", אלא בזכות "שמקורה בבן הזוג הנכה או הנרדף". הגם שזו נגזרת מזכאותו של בן הזוג שנפטר אין היא מתגבשת לבן הזוג החי כחליפו או יורשו של הנפטר, אלא כזכות אישית שלו, שקמה לו מכוח מעמדו כבן זוג של ניצול שואה שנפטר. לדעת השופטת ג' לזין, שני רכיבי ההסדר נועדו לתמוך בבן הזוג החי ולאפשר לו קיום בכבוד, ומשכך אין מקום לבצע ביניהם הבחנה. זאת שכן – ובשונה מעניין זנזורי שעליו נסמכה הוועדה –

בענייננו אין מדובר בתשלום תקבולים ליורשים עבור תקופה שלפני הפטירה, והגמלה שמשולמת לבן הזוג החי מכוח חוק הנר"ן אינה גמלה של הנפטר.

23. בצד דברים אלה קבעה השופטת ג' לויין כי לדעתה החלת תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן על נכים שנפטרו מיום 1.6.2011 במסגרת הוראת המעבר אינה מקימה זכות לתשלום רטרואקטיבי. לשיטתה, הזכאות לתגמול היא ממועד התחילה – 1.6.2014 – ועד לתום התקופה הנותרת להשלמת 36 חודשים ממועד הפטירה. כך, שכן החוק חל על מצב הדברים המתקיים ביום כניסתו לתוקף, ואין הוא חל באופן רטרואקטיבי. בתום תקופה זו, לדעת השופטת ג' לויין, זכאי בין הזוג של הנכה או הנרדף לקצבה חודשית בסכום של 2,000 ש"ח.

בסיום פסק הדין, ונוכח העמדות החלוקות של חברי המותב, הוחלט כי ההכרעה היא כאמור בפסק הדין של השופט א' ואגו "שאליה הצטרפה כב' האב"ד, השופטת ש. דברת, אך מנימוקים שונים".

24. על רקע זה הגישה הרשות בקשה לעיון חוזר בפסק הדין. לדבריה, לא היה מקום לקבוע כי תוצאתו האופרטיבית של פסק הדין תהיה כדעתו של השופט א' ואגו. זאת שכן, הגם שהשופטת ש' דברת ציינה כי היא מצטרפת לפסק דינו, עיון בחוות דעתה מלמד שלא כך הדבר. בפועל, כך נטען, פסק הדין כולל שלוש עמדות שונות. במקרה כזה, הטעימה הרשות, יש לפעול כמצוות סעיף 80(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 ולהכריע במחלוקת לפי דעת אב בית הדין (היינו, לפי עמדתה של השופטת ש' דברת). ביום 9.3.2017 דחה בית המשפט את הבקשה.

טענות הצדדים בערעורים

על פסק דין זה הוגשו בקשות הרשות לערער שהחלטנו – כאמור מעלה – לדון בהן כבערעורים. שני הצדדים האריכו לפנינו בדברים בכתבי הטענות ובדיון שקיימנו. כל אחד מהצדדים סמך ידיו על אחת מעמדות חברי המותב בבית המשפט המחוזי. על מנת למנוע סרבול מיותר – ומשהצגנו בהרחבה את פסק הדין של בית המשפט המחוזי – נעמוד על עיקרי עמדות הצדדים כפי שאלה השמיעו אותן לפנינו במסגרת הערעורים ובמסגרת התשובות להם.

טענות המערערות

25. הפרשנות המוצעת על ידי המערערות להסדר החקיקתי היא זו: תיקון מס' 5 לחוק ההטבות השווה את הזכויות הניתנות לנרדף לאלו של נכה; השוואת הזכויות האמורה חלה גם לעניין הוראת המעבר שנקבעה בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן, שהרחיבה את תחולת ההטבות הניתנות לבני זוג של נכים שנפטרו כך שאלו תינתנה גם למי שבן זוגו נפטר שלוש שנים לפני שתיקון זה נכנס לתוקף. לפיכך, גם בן או בת זוג של נרדף לפי חוק ההטבות, שנפטר החל מהתקופה של 36 חודשים לפני יום התחילה של תיקון מס' 19 לנר"ן (החל מיום 1.6.2011) זכאי לכל אותן הטבות שקבועות בסעיף 11א(א)(1) לחוק הנר"ן.

בנתון לדברים אלה, מבקשות המערערות לאמץ את עמדתה של השופטת ג' לוין. לדבריהן, אין כל טעם לשוני להבחין בין נרדפים שנפטרו לפני יום 1.6.2014, לבין כאלה שנפטרו לאחריו. נטען כי הן הראשונים, הן האחרונים לא הוכרו בחייהם כנכים במשמעות חוק הנר"ן, אך מאחר שהם הוכרו בחייהם כנרדפים לפי חוק ההטבות יש לראותם "כאלו היו נכים". אשר לתכלית ההסדר החקיקתי, צוין כי זו ביקשה לקדם שוויון בין נכים לפי חוק הנר"ן לבין נרדפים לפי חוק ההטבות, לרבות בני זוגם. לדברי המערערות, פסק הדין של בית המשפט המחוזי פוגע בשוויון בין שתי קבוצות ניצולי השואה, ומשכך יש לקבל את ערעורן ולקבוע כי הן זכאיות לקצבה ולתגמול הקבועים בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן. לבסוף הוטעם כי אין מקום לבצע בענייננו היקש מעניין זנזורי, שכן אין מדובר בזכות השייכת לניצול השואה שנפטר, שעוברת בירושה לבת הזוג, אלא בזכות אישית של בת הזוג, שנגזרת מזכותו הראשונית של ניצול השואה בחייו.

טענות הרשות

26. הרשות מבקשת לסמוך ידיה על פסק הדין של השופטת ש' דברת. לדבריה, נקודת המוצא היא כי הסדר ההטבות הקבוע בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן לבני ולבנות זוג של ניצול שואה שנפטר בחוק הנר"ן חל רק על מי שלא הוכר בחייו כנכה לפי חוק זה. כלומר, להסדר האמור אין תחולה על נרדף לפי חוק ההטבות שנפטר עובר ליום התחילה של תיקון מס' 5 לחוק זה, שהשווה את זכויות נרדפים לאלו של נכים. הרשות מתבססת על הוראת התחולה שנקבעה לתיקון מס' 5, שלפיה יום כניסתו לתוקף הוא 1.6.2014, ולא ישולמו ולא יינתנו הטבות מכוח התיקון בעד תקופה שקדמה ליום זה. לדברי הרשות, אין מקום להחיל באופן רטרואקטיבי את תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, מקום שבו המחוקק לא קבע זאת במפורש. נטען, כי הפרשנות המוצעת על ידי

המערערות אינה מעוגנת בלשון ההסדר החקיקתי. זאת שכן הוראת המעבר ביקשה להרחיב את מעגל הזכאים רק ביחס למי שהוכר כנכה לפי חוק הנר"ן, ומבלי לשנות את התנאי המהותי שלפיו הזכאות להטבות של בן הזוג החי של ניצול השואה שנפטר מותנית בכך שעוד בחייו הוכר האחרון כנכה. הרשות הטעימה כי אין מקום להרחיב את ההסדר הקבוע בחוק בדרך של פרשנות תכליתית, שאינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק. דברים אלה נכונים ביתר שאת, כך לדברי הרשות, שעה שאין מדובר בניצולי השואה עצמם, אלא בכני ובבנות זוגם. שאלת חלוקת התקציבים לניצולי השואה – כך הטענה – היא עניין המצוי בשיקול דעתו של המחוקק, וזאת תוך קביעת סדרי העדיפויות ובשים לב לזכויותיהם של ניצולי השואה החיים. הודגש, כי אין לקבוע כי מדובר בהפליה פסולה בין קבוצות שונות של ניצולי שואה נוכח ההבדלים המהותיים בהיקף הזכאות לתגמולים של הקבוצות השונות על רקע ההבחנות ההיסטוריות בין חוק הנר"ן לבין חוק ההטבות.

דיון והכרעה

מתווה הדיון

27. על רקע כל האמור נעבור כעת לשאלה המונחת לפתחנו: כלום הסדר השוואת הזכויות חל גם על בני ובנות זוג של נרדפים שהוכרו על ידי חוק ההטבות ונפטרו עובר לכניסתו לתוקף של תיקון מס' 5 לחוק זה, בתקופה של 36 חודשים לפני יום 1.6.2014? במילים אחרות, השאלה שעלינו להכריע בה היא אם במסגרת השוואת הזכויות בין נרדפים לבין נכים – לפי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות – יש תחולה גם להוראת המעבר שנקבעה להסדר ההטבות על פי תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. אקדים אחרית לראשית: להשקפתי, התשובה לשאלה זו היא בחיוב. ניתוח פרשני של הסדרי החקיקה הרלוונטיים מוביל למסקנה שלפיה יש להכיר בזכאות המערערות לקבלת הקצבה והתגמולים הקבועים בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן, כאילו היו בנות זוג של נכה לפי חוק זה. כך שכן, לדעתי יש לקרוא את תיקון מס' 5 לחוק ההטבות – ואת הסדר השוואת הזכויות שנקבעו בגדרו – ככזה הכולל גם את הוראת המעבר הקבועה בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן.

מתווה הדיון יהיה כדלקמן: תחילה נציג את התשתית המשפטית לעריכת פרשנות תכליתית; לאחר מכן נבחן את רכיבי הלשון; משם נמשיך לבחינת תכלית החקיקה – הסובייקטיבית והאובייקטיבית; לבסוף, אציג את המסקנה שאליה הגעתי על יסוד שקלול של השלבים השונים שעליהם עמדנו.

המסגרת הפרשנית

28. פרשנות דבר חקיקה נפתחת – כידוע – בבחינת רכיבי הלשון (בר"ם 6372/15 זרביב נ' מדינת ישראל, פסקה 30 (16.1.2017) (לעלן: עניין זרביב)). בשלב זה, על הפרשן המשפטי לחלץ מן החוק את המשמעויות אשר יש להן עיגון בלשון, ולהסיר את אלו אשר אין להן כל עיגון לשוני. בסופו של שלב זה, ניותר אך עם המשמעויות שהלשון יכולה לסבול (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן); ע"א 8453/09 קרן נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פסקה 19 (2.1.2012)). מבין הפרשנויות השונות שיוותרו בידינו בתום השלב הראשון, יהא עלינו לבחור את זו אשר מגשימה באופן המיטבי את תכליתו של החוק. זו – כידוע – מורכבת הן מהתכלית הסובייקטיבית, היא המטרות והערכים שביקש לעצמו המחוקק להגשים באמצעות דבר החקיקה; הן מהתכלית האובייקטיבית – המטרות, הערכים והעקרונות שאותם נועד להגשים כל דבר חקיקה בתכרה דמוקרטית (עניין זרביב, שם; רע"א 3411/16 פלוני נ' משרד הרווחה ירושלים, פסקה 9 (20.6.2016); עניין רוטמן, שם והאסמכתאות שם; ראו גם אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות החקיקה 81-80 (1993)).

תחולת תיקון מס' 5 – הניתוח הפרשני

29. מכאן לשאלה שבמרכז דיוננו: תיקון מס' 5 לחוק ההטבות ותיקון מס' 19 לחוק הנר"ן נכנסו לתוקף באותו היום, 1.6.2014. בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן נקבעה הוראת מעבר שלפיה ההטבות המוענקות בו תינתנה גם לבן זוג של ניצול שואה שהוכר כנכה גם אם זה נפטר בשלוש השנים שלפני מועד כניסת תיקון זה לתוקף, קרי: החל מיום 1.6.2011. בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות נקבע הסדר השוואת זכויות בין מי שמוגדר כנרדף לפי חוק זה, לבין מי שהוגדר כנכה לפי חוק הנר"ן. ואולם, לא עולה ממנו אם הוראת המעבר שהוחלה לעניין זה בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן, חלה גם על נרדפים, אם לאו. בשאלה זו עלינו להכריע כעת.

רכיבי הלשון

30. דבר החקיקה העומד לפרשנות לפנינו הוא הסדר השוואת הזכויות בסעיף 3(ב) לחוק ההטבות. כדי לפשט את הדיון, נביא בשנית את לשונו של הסדר השוואת הזכויות, הקבוע בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות:

3(ב).
 (1). נרדף שאילולא התקיים בו האמור בפסקת משנה (א) או (ב) שלהלן היה זכאי לקבל תגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, יהיה זכאי לתגמולים ולהטבות כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים (ההדגשות הוספו – ע' פ'), ובלבד שאינו מקבל קצבה בשל רדיפות הנאצים והוא לא קיבל קצבה כאמור בעד התקופה או חלקה [...]
 [...]

תגמולים
 והטבות
 לנרדפים

(2). כל ההוראות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים החלות בעניינו של מי שמבקש לקבל תגמולים לפי החוק האמור יחולו גם בעניינו של נרדף המבקש לקבל תגמולים לפי הוראות פסקה (1), וכל ההוראות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים ולפי כל חוק אחר החלות בעניינו של מי שהוכר כזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים יחולו גם בעניינו של נרדף שהוכר כזכאי לתגמולים לפי הוראות פסקה (1) כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים;
 (3). כל זכות או הטבה הניתנת לנכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, מכוח כל דין או הסדר או על ידי גוף ציבורי לפי הסכם או נוהג, תינתן, על פי אותם הסדרים ותנאים, גם לנרדף שהוכר כזכאי לתגמולים לפי הוראות פסקה (1) [...].

בתמצית, וכפי שאמרנו מעלה, הסעיף קובע כי נרדף, שמתקיימים בו תנאים מסוימים, יהיה זכאי לתגמולים ולהטבות הקבועים בחוק הנר"ן "כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים". כזכור, הסדר השוואת הזכויות נכנס לתוקף ביום 1.6.2014, וזאת מכוח הוראת התחולה לתיקון מס' 5, שזו לשונה:

13(ב). תחילתו של חוק זה ביום ג' בסיוון התשע"ד (1 ביוני 2014) (להלן – יום התחילה).
 (ג). לא ישולמו ולא יינתנו תשלום או הטבה לפי חוק זה בעד התקופה שקדמה ליום התחילה.

תחילה,
 תחולה,
 והוראות
 מעבר

31. שתי פרשנויות הועמדו להכרעתנו לעניין תחולת ההסדר. האחת, היא הפרשנות המוצעת על ידי הרשות. זו מבקשת מאתנו לקבוע כי הפרשנות הלשונית המתחייבת מן האמור היא כי ההסדר אינו חל על נרדפים שנפטרו עובר ליום 1.6.2014; ומשכך אין בני זוגם של נרדפים אלה זכאים לקבל את התשלומים שניתנו מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. זאת משום שתנאי לקבלת ההטבות על ידי בן או בת הזוג הוא שעובר לפטירתו של ניצול השואה היה הוא מוכר כנכה לפי חוק הנר"ן. כלומר, לשיטת הרשות, זכאותו של נרדף להטבת בן זוג היא רק ממועד כניסתו לתוקף של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, הוא שהשווה בין זכויות נרדפים לבין אלו של נכים. הפרשנות השנייה, היא הפרשנות שאותה מבקשות המערערות לבכר. לפי פרשנות זו, הסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות כולל גם את הוראת המעבר בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. לפי הילוך טענתן, הסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות אימץ לתוכו, בהתייחס להטבת בן הזוג וכחלק מהשוואת הזכויות, גם את הוראת המעבר של תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. משמעות הדבר – לשיטת המערערות – היא כי ההסדר בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן חל גם על בן או בת זוג של נרדף שנפטר בתקופה שלפני כניסת הסדר השוואת הזכויות לתוקף, ושתחילתה שלוש שנים עובר לכניסתו לתוקף של תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן (החל מיום 1.6.2011).

32. להשקפתי, שתי האפשרויות האמורות מוצאות עיגון בלשון החוק. אכן, נקודת המוצא היא כי שאלת התחילה והיקף התחולה של הוראת חוק – עניין הם למחוקק. כך גם עשה האחרון בקבעו כי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות ייכנס לתוקף ממועד חקיקתו, יום 1.6.2014. ואולם, הוראת התחולה של תיקון מס' 5 אינה מתייחסת באופן מפורש לשאלה אם התיקון חל גם על הוראת המעבר הקבועה בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. באופן שבו בני זוג של נרדפים לפי חוק ההטבות, שנפטרו בתקופה של שלוש השנים שקדמו ליום 1.6.2014 יזכו גם הם לקבל את ההטבות הקבועות בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן בדומה לבני זוג של נכים לפי חוק הנר"ן. על רקע האמור, ובנתון לשתי הפרשנויות שהועלו לפנינו אף אני סבור – כשיטת המערערות – כי אין מקום לקבוע כי הפרשנות של הרשות היא היחידה שיש לה עיגון בלשון החוק.

בנתון לדברים אלה, ומשנתרו בידינו שתי פרשנויות שהלשון יכולה לסבול, עלינו להמשיך ולבחון מי מבין השתיים מגשימה את התכלית באופן טוב יותר. כאמור מעלה, להשקפתי יש לתת את הבכורה לפרשנות המוצעת על ידי המערערות.

התכלית הסובייקטיבית – כוונת המחוקק

33. בחינת התכלית הסובייקטיבית של הנורמה – הנלמדת מלשון החוק, מההיסטוריה החקיקתית שלו, ומהרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי באותה העת (עניין רוטמן, פסקה 49) – מעלה כי ביסודה עמדה תכלית סוציאלית והיא הטבת מצבם של בני ובנות זוג של נכה שנפטר. כזכור, תיקון מס' 5 לחוק ההטבות ותיקון מס' 19 לחוק הנר"ן נחקקו יחדיו, זה לצד זה, כחלק מתכנית הסיוע הרחבה לניצולי השואה. וכך נכתב בפתח דברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית בעניין:

"מטרת החוק המוצע להביא להגדלת הסיוע הניתן לניצולי השואה החיים בישראל ולהרחיב את היקף הזכאים לסיוע כאמור" (ההדגשות הוספו – ע' פ') (הצעת חוק להגדלת הסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014, ה"ח הכנסת 866, 558 (להלן: ה"ח 866)).

34. בדברי ההסבר לה"ח 866 עמד המחוקק על המצב המשפטי עובר לתיקוני החקיקה נושא הערעורים שלפנינו. צוין כי "כיום ניצולי שואה כאמור זכאים לקבל הטבות מתוקף חוק ההטבות המיועד, בעיקרו, ליוצאי מחנות ריכוז וגטאות אשר אינם מקבלים קצבה חודשית מכל מקור שהוא או אשר מקבלים קצבה לפי הסכם שנחתם בשנת 1992 בין ממשלת גרמניה ובין ועידת התביעות [...] בנוסף, ניצולי השואה האמורים מקבלים כמה הטבות נלוות מתוקף ההכרה בהם לפי חוק ההטבות. עם זאת, החוק האמור אינו כולל את הזכויות וההטבות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים [...]". בנתון להבחנות האמורות בזכאות לתגמולים בין ניצולי שואה שהוכרו לפי חוק ההטבות לבין אלה שהוכרו לפי חוק הנר"ן ביקש המחוקק להשוות את המעמד של הראשונים לאלה של האחרונים. וכך צוין בה"ח 866:

"לפיכך, ולנוכח נרדפותם המובהקת של ניצולי שואה כאמור, מוצע בפרק ב' להצעת החוק להשוות את זכויותיהם של ניצולי שואה אלה לזכויותיהם של ניצולי שואה שהוכרו לפי חוק נכי רדיפות הנאצים" (שם, בעמ' 558).

35. עינינו הרואות, תיקון מס' 5 לחוק ההטבות נחקק כחלק ממכלול חקיקתי רחב ביחד עם תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. בתיקונים אלה ביקש המחוקק ליצור הסדר שלם ומקיף להגדלת הסיוע הניתן לקבוצות הניצולים השונות, ולהשוואת המעמד ביניהן, באופן שבו גם נרדפים לפי חוק ההטבות יזכו לאותם תגמולים שלהם זוכים נכים לפי

חוק הנר"ן. זאת, מתוך תכלית סוציאלית שבבסיסה הכרה בסבל של קבוצת הנרדפים ובנחיתותם מבחינת זכאות לתגמולים בהתאם להסדרי החקיקה שהיו קיימים עובר לתיקונים האמורים. לעמדת הרשות, בעוד בני זוג של נכים זכאים, על פי תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן, להטבת בן הזוג גם מקום שבן הזוג נפטר שלוש שנים לפני כניסת התיקון לתוקף, בני זוג של נרדפים יהיו זכאים להטבה זו (שהוענקה במסגרת אותו מכלול חקיקתי) רק מיום כניסת הסדר השוואת הזכויות לתוקף – 1.6.2014. זאת, על בסיס הוראת התחולה שנקבעה להסדר השוואת הזכויות, שקבעה תחולתו מכאן ואילך, ועל בסיס הוראת המעבר לתיקון מס' 19, אשר לשיטת הרשות הגבילה את הזכאות להטבת בן הזוג רק לבני ולבנות זוג של נכים שנפטרו בתקופה שתחילתה שלוש שנים לפני כניסת התיקון לתוקף. בהקשר זה מפנה הרשות לדברי ההסבר לה"ח 866 שעניינם בהוראת המעבר. וכך צוין שם:

"מתן הקצבה כאמור לבני זוג של נכים שנפטרו לפני תחילתם של 36 [החודשים] האמורים כרוך בתוספת עלות משמעותית בסך של 150 מיליון שקלים חדשים לשנה, ולפיכך מוצע כי ההטבה כאמור תחול על בני זוג של נכים שנפטרו במהלך התקופה שתחילתה ב-36 החודשים שקדמו למועד פרסומו של חוק זה" (שם, בעמ' 570).

36. אכן, מקובלת עלי בהקשר זה עמדת הרשות שלפיה מדברי ההסבר עולה כי הוראת המעבר ביקשה להגביל את מספר בני הזוג של הנפטרים שזכאים לתגמול, ככל הוראת מעבר. זאת, כעמדת הרשות, משיקולים תקציביים שעומדים ביסוד כל חקיקה בעלת משמעויות תקציביות. ואולם, איני סבור כי התכלית הנלמדת מדברי ההסבר היא – כדברי הרשות – כי המחוקק ביקש לשלול באופן מפורש את הזכאות מנרדפים שנפטרו בתוך תקופת 36 החודשים עובר ליום 1.6.2014, ולהעניקה אך לבני זוג של נכים שנפטרו בתקופה האמורה. להשקפתי, עיון בה"ח 866 מעלה כי – כאמור מעלה – שאלת התחולה של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות על הוראת המעבר בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן לא נדונה, ומשכך השאלה האמורה לא זכתה למענה מפורש. משכך, איני שותף לעמדת הרשות שלפיה התכלית הסובייקטיבית של ההסדר החקיקתי הייתה לשלול מבני ומבנות זוג של נרדפים שנפטרו בתקופה שבין יום 1.6.2011 לבין יום 1.6.2014 את הזכאות לתשלומים מכוח סעיף 11א(א) לחוק הנר"ן. הגם שאין להקל ראש בשיקול התקציבי שהעלתה הרשות לפנינו, לדעתי, ככל שביקש המחוקק לקבוע כי הסדר השוואת הזכויות בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות לא יכלול גם את הוראת המעבר בתיקון מס' 19 היה עליו לעשות כן באופן שאינו משתמע לשני פנים. זאת, בשים לב לתכלית הסובייקטיבית שעמדה לנגד עיניו של המחוקק ביצירת הסדר חקיקתי כולל זה – שהיא

תכלית סוציאלית שעניינה בהטבת מצבם של ניצולי השואה ושל בני זוגם, ובפרט מצבם של נרדפים שלא זכו עד לאותה העת להטבות שלהן זכו ניצולים שהוכרו כנכים לפי חוק הנר"ן.

התכלית האובייקטיבית

37. משאמרנו דברים אלה עלינו להמשיך ולבחון את התכלית האובייקטיבית שעומדת ביסוד החקיקה. כזכור, עסקינן בחקיקה שעניינה הטבה עם ניצולי שואה והגדלת הסיוע שלו הם זכאים. כבר נפסק כי חקיקה בכגון דא יש לפרש באופן ליברלי:

"חוק נכי רדיפות הנאצים חוק הוא הנושא עמו יעדים סוציאליים מובהקים, וכי גישת בתי המשפט בישראל הייתה מאז-ומקדם שיש לפרשו ברוחב לב ומתוך רצון להיטיב עם הנכה. בית משפט זה הבהיר בעבר כי '...בחוק סוציאלי עסקינן, החייב בפירוש ליברלי...' [...] וכפי שנאמר במקום אחר [...] 'חוקים אלה ייעודם הוא להיטיב עם הנכה... ועל דרך זה יפורשו ויוֹתלו' [...] " (דנ"א 11196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957, פ"ד ס' (3) 88, 115 (2005) (להלן: עניין גרנות)).

אכן – כקביעת בית המשפט המחוזי – אין בעמדה פרשנית זו כדי להצדיק חריגה מגבולות הקבוע בחוק. ואולם, כפי שאמרנו מעלה, בהיעדר התייחסות מפורשת בהוראת התחולה של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, השוללת את זכאותם להטבות לפי חוק הנר"ן של נרדפים שנפטרו בתקופה של 36 חודשים עובר ליום כניסתו לתוקף של תיקון מס' 19 לחוק האמור, שומה עלינו לבחור – בהתאם לאמור מעלה – בפירוש המיטיב ביותר עם ניצולי השואה מבין הפירושים האפשריים שעומדים לפנינו. כאמור, בעניין שלפנינו הפירוש שיש בו כדי להיטיב יותר עם קבוצת הנרדפים הוא זה המוצע על ידי המערערות, שלפיו גם בני ובנות זוג של נרדפים, שנפטרו בתקופה שתחילתה ב-36 החודשים עובר לכניסה לתוקף של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות ותיקון מס' 19 לחוק הנר"ן זכאים להטבות הקבועות בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן.

38. תמיכה בעמדה זו מוצא אני גם בחזקה הפרשנית שלפיה תכליתו של כל חוק היא להגשים את זכויות היסוד של שיטתנו המשפטית, ובכלל זה הזכות לשוויון (ע"א 4030/03 מפעלי גרנות – אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה, פסקה 32 (2.7.2007)). עמדה פרשנית שלפיה תוצאת התיקונים נושא הערעורים דנן היא כי יש להחיל את התיבה נכה בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן רק על נרדפים שנפטרו לאחר יום 1.6.2014 מוקשית בעיני. עמדה כזו יוצרת הבחנה בין בני זוג של נרדפים שנפטרו עובר

ליום 1.6.2014 לבין בני זוג של נרדפים שנפטרו לאחר המועד האמור, וזאת מבלי שנמצא לכך עיגון מפורש בהסדר החקיקתי. במילים אחרות, אימוץ הפרשנות המוצעת על ידי הרשות משמעה פגיעה בשוויון בין בני זוג של נרדפים, וזאת בהסתמך על מועד פטירתם, ומבלי שהמחוקק ביקש לקבוע כך במפורש. ואסביר.

39. בין הצדדים אין מחלוקת כי עובר לתיקון מס' 5 לחוק ההטבות – שעיגן את הסדר השוואת הזכויות – הייתה זכאותם של נרדפים מוסדרת בחוק ההטבות. האם מצב זה השתנה לאחר כניסתו לתוקף של תיקון מס' 5? לדעתי, התשובה לכך היא בשלילה. בהקשר זה מקובלת עלי עמדתה של השופטת ג' לוין, שלפיה הסדר השוואת הזכויות בין נרדפים לבין נכים, שעוגן בתיקון מס' 5 לחוק ההטבות, לא החיל – באופן ישיר – את חוק הנר"ן על נרדפים כהגדרתם בחוק ההטבות. לשונו של סעיף 3(ב) לחוק ההטבות משמיעה לנו כי נרדף, שמתקיימים בו תנאים מסוימים, יהיה זכאי לתגמולים ולהטבות הקבועים בחוק הנר"ן "כאילו היה נכה הזכאי לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים". חוק ההטבות שואב לתוכו את ההסדר הקבוע בחוק הנר"ן, ומחיל אותו על מי שמוגדר כנרדף לפי חוק ההטבות עצמו. על רקע זה, סבורני כי דומה שאין הכרח בהבחנה שמבקשת הרשות לערוך בין נרדפים שנפטרו עובר ליום 1.6.2014 לבין נרדפים שנפטרו לאחר מכן. אלה ואלה לא הוכרו מעולם על ידי חוק הנר"ן, וזכויותיהם מוסדרות בחוק ההטבות. כך היה לפני תיקון מס' 5 לחוק ההטבות, וכך היה גם לאחריו. במילים אחרות, תיקון מס' 5 לחוק ההטבות שואב לתוכו – כאמור מעלה – את ההסדר הקבוע בחוק הנר"ן אשר לנכים, מבלי לשנות את מעמדם של הנרדפים. כפי שציננה השופטת ג' לוין בפסקה 8 לחוות דעתה "גם לגבי נרדף שנפטר אחרי תיקון החוק, סעיף 11א אינו מוחל כפשוטו שכן מבחינה מילולית לא מדובר במי ש'ערב פטירתו היה זכאי לתגמול לפי סעיף 4' [לחוק הנר"ן]. גם לאחר תיקון החוק נרדף אינו זכאי לתגמול לפי סעיף 4 לחוק הנר"ן אלא זכאי לתגמולים והטבות כאילו היה נכה" (ההדגשות במקור – ע' פ'). הרשות מבקשת שנקבע כי יש להבחין בין נרדף שנפטר לאחר כניסת התיקונים האמורים לתוקף לבין נרדף שנפטר קודם לכן. כשלעצמי, איני סבור שיש הכרח לעשות כן. זאת שכן לגבי שניהם "לא מתקיימת הדרישה הדווקנית של זכאות לתגמול לפי סעיף 4 לחוק הנר"ן ערב הפטירה" (פסקה 8 לחוות דעתה של השופטת ג' לוין). היוצא מן האמור הוא כי אימוץ עמדת הרשות משמעו אפוא פגיעה בשוויון בין קבוצות הנרדפים ובני זוגם.

40. הפגיעה בשוויון בהקשר זה מתחדדת מקום שבו – כאמור מעלה – תכלית החקיקה הייתה דווקא להגדיל את השוויון בין קבוצות ניצולי השואה השונות. כך שכן, כפי שראינו, תכליתו של תיקון מס' 5 לחוק ההטבות הייתה להשוות את הזכויות

הניתנות לנרדפים לאלו הניתנות לנכים. על רקע זה, פרשנות המביאה ליצירת הבחנות בזכאות לתשלומים בין קבוצות שונות של בני זוג של נרדפים על בסיס מועד הפטירה, לא רק שאינה מקדמת את השוויון, אלא דומה שהיא סותרת את התכלית הכללית שעמדה בייסוד התיקונים האמורים והיא הגדלת היקפי הזכאות וצמצום ההבחנות לעניין קבלת הזכויות בין קבוצות הניצולים השונות.

מן האמור עולה כי תכלית החקיקה היא תכלית סוציאלית המבקשת להיטיב עם ניצולי השואה ולאפשר להם קיום בכבוד, ובפרט עם ניצולים שהוכרו כנרדפים לפי חוק ההטבות, ולהשוות את הזכויות הניתנות להם – ולבני זוגם – לאלו של נכים לפי חוק הנר"ן.

פרשנות החקיקה – סיכום

41. כאמור ברישה הדברים, לדעתי יש לקבוע כי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות כולל גם את הוראת המעבר בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. משמעות הדבר היא כי גם בן או בת זוג של מי שהוכר כנרדף לפי חוק ההטבות ושנפטר בתקופת 36 החודשים שקדמו למועד כניסתו של תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן לתוקף (36 חודשים עובר ליום 1.6.2014) יזכה לקבלת ההטבות הקבועות בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן. כפי שהראינו, פרשנות זו היא פרשנות אפשרית של לשון החוק, שנעדרת התייחסות פרטנית לקבוצה זו, ונוכח התכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של החקיקה, היא גם הפרשנות הראויה בענייננו. כנתון לדברים אלה, איני סבור כי יש מקום לבצע הבחנה בין התגמול המשתלם לבן הזוג למשך 36 חודשים, לבין הקצבה החודשית הקבועה בסכום של 2,000 ש"ח. הזכאות של בן הזוג של הנכה או הנרדף לשני רכיבי התשלום נגזרת מזכאותו של בן הזוג שנפטר, ואין היא קמה לבן הזוג החי כ"חליפו" או כ"יורשו" של ניצול השואה שנפטר. בהקשר זה סבורני כי יש להחיל את שני רכיבי הסדר הזכאות של בן זוג של נכה שנפטר שנקבעו בתיקון מס' 19 לחוק הנר"ן – המשך מתן התגמול המשתלם לנכה (בענייננו הנרדף). זאת החל מיום 1.6.2014 ואך לפרק הזמן הנותר מיום פטירת הנרדף ועד להשלמת 36 חודשים ממועד הפטירה (ובלבד שהנרדף נפטר החל מיום 1.6.2011); ומתן קצבה חודשית בסכום של 2,000 ש"ח בפרק הזמן שלאחר מכן – גם לבן זוג של נרדף שנפטר בתקופה הרלוונטית כאמור. זאת נוכח האמור בסעיף 12(ב) להוראת המעבר, שלפיו ההטבות הניתנות מכוח סעיף 11א(א) לחוק הנר"ן לא ישולמו בעד תקופה שקדמה ליום תחילתו של תיקון מס' 19 לחוק זה (יום 1.6.2014). היינו, כפי שמציינת השופטת ג' לוין (פסקה 14 לחוות דעתה), המשך מתן התגמול ל-

36 חודשים חל על מצב העניינים הקיים במועד כניסתו של תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן לתוקף ואילך.

42. ואחרון, לא מצאתי כי טענת הרשות שלפיה קבלת טענות המערערות משמעה הטלת נטל כבד על קופת המדינה יש בה כדי לשנות ממסקנתנו (ואציין כי בנסיבות העניין, הרשות לא תמכה את טענתה בחישובים מפורטים ובמסמכים על אודות היקף התוספת הכרוכה באימוץ פרשנות המערערות עבור אוצר המדינה). אכן, ערים אנו לחשיבותו של השיקול התקציבי. כידוע, קביעת אופן חלוקת העוגה התקציבית – עניין היא למחוקק. הוא המוסמך להגביל את תחולתם של מתן הטבות ותגמולים לקבוצות זכאים שונות. כך, אכן עשה המחוקק בקובעו את הוראת המעבר, המגבילה את היקף הזכאים להטבה הניתנת מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. ואולם, כאמור מעלה, הוראת התחולה לתיקון מס' 5 לחוק ההטבות לא קבעה במפורש כי אין היא חלה על ההסדר הקבוע בהוראת המעבר. משכך, נוכח הקושי הפרשני שנוצר כתוצאה מאי הבהירות שעליה עמדנו, פנינו לפרשה בהתאם לכללי הפרשנות המקובלים בשיטתנו המשפטית. כידוע "משיימצא כי החוק מחייב את המדינה לשלם לעותרים ולשכמותם תגמולים, נדרשת היא המדינה לשלם תגמולים אלה" (עניין גרנות, בעמ' 116). כאמור, בערעורים שלפנינו, מצאנו כי תיקון מס' 5 לחוק ההטבות מחייב את המדינה בתשלום ההטבות גם לבן או לבת זוג של נרדף שנפטר בתקופה של 36 חודשים עובר ליום 1.6.2014.

עניינן של המערערות לפנינו

43. בנתון לעמדתי כאמור מעלה, ומשהרשות לא חלקה כי בני הזוג של שתי המערערות לפנינו הוכרו ערב פטירתם כזכאים להטבות לפי חוק ההטבות, סבורני כי המערערות זכאיות לתגמול ולקצבה הקבועים בסעיף 11א(א) לחוק הנר"ן כאילו היו בנות זוג של נכים.

טוף דבר

לו תשמע דעתי, אציע לחבריי כי נקבל את הערעור ברע"א 1431/17 ונדחה את הערעור ברע"א 1487/17, נבטל את פסק הדין של בית המשפט המחוזי ונקבע את

זכאות המערערות כמפורט בפסקה 41 לעיל. הרשות תישא בהוצאות המערערות יחדיו בסכום של 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, כ"ז בחשון התשע"ח (16.11.2017).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט