

ניצולי השואה בישראל: התהליך שלא הושלם

ליעד סטרולוב*

המאמר מציג את התפתחות החקיקה, הפסיקה, תחום ההחלטות המנהליות והלך הרוח הציבורי בנושא זכויות ניצולי השואה בישראל, החל משנות החמישים של המאה הקודמת ועד היום.

באמצעות הצגה זו הוא מראה כי מערך הפיצויים לניצולי שואה מבוסס על עקרונות נזיקיים המדברים בלשון של זכויות, וטוען כי עקרונות אלו אינם רלוונטיים עוד. לצד זאת הוא מבקש להראות כי המציאות הנוכחית היא בעלת מאפיינים סוציאליים מובהקים, ומסיבות היסטוריות ורטריות ממשיכה לעטות על עצמה כסות נזיקית.

המאמר צועד דרך השינויים שחלו בעולמם המשפטי של ניצולי השואה בישראל, מנתח את משמעותם המשפטית, הכלכלית והחברתית ומסביר מדוע הותרת המצב המשפטי כפי שהוא מייצרת הפליה בין קבוצות ניצולים שונות, גורמת לבזבז עצום של משאבים וסותרת את הכוונה האמיתית של המדינה – תמיכה סוציאלית מקסימלית בניצולים. הוא מציע למדינת ישראל להשלים את המהלך שהחלה, ולעבור מתפיסה הרואה בניצולים פרטים שיש לפצותם בגין נזקי הרדיפות לתפיסה שמבקשת לסייע לאנשים זקנים למודי קרבות ורדיפות לחיות את שנותיהם האחרונות בכבוד.

* עו"ד, מנחה בקליניקה לזכויות ניצולי שואה וא/נשים בזקנה, הפועלת כפקולטה למשפטים ע"ש בוכמן באוניברסיטת תל אביב מאז 2013. אני מודה לעו"ד יעל הבסיא-הרוני על שנות עבודה משותפות שהתבוננות מהן מופיעות במאמר זה, על קריאת המאמר ועל הערותיה החשובות; לפרופ' עמרי ידלין, המנהל המקצועי של המערך הקליני, על הליווי בתהליך הכתיבה ועל הערותיו החשובות; לפרופ' ז'וזה ברונר, ממיסדיה של הקליניקה, על שנות עבודה משותפות ועל שחשף אותי לעולם המשפטי המרתק של פיצויים לניצולי שואה בישראל ובעולם ועל שהיה מורה דרך עבורי בתחום; לאניב סינטוב וטל שטרייט, סטודנטיות בקליניקה בשנה"ל תשע"ו, שביחד איתן התחלתי את כתיבת המאמר, על המחקר, החיפוש והכתיבה; לנועה קליר ואלידור גלסנר, סטודנטים בקליניקה בשנה"ל תש"ף, ולשירז נרי ואלון מזרחי, סטודנטים בקליניקה בשנה"ל תשפ"א, שסייעו לי באיסוף נתונים; להדר בסון, ליה לושקוב ויונתן אמיר – חברי מערכת מעשי משפט, ולניצן קוטון – עורכת המאמר, על קריאת המאמר, על הליווי הרציני בעריכתו ועל הערותיהם החשובות. האמור במאמר זה נכון לנובמבר 2020.

בסיומו, המאמר מציג מודל חדשני שבכוחו להביא לרווחת כלל ניצולי השואה החיים כיום בישראל מבלי לפגוע בזכויותיהם. המאמר מציג את החיסכון הכלכלי הטמון במודל, מראה כי הוא יכול להיות מנותב לטובת רווחת הניצולים, מסביר מדוע מחיריו נמוכים ומדוע ראוי לה למדינת ישראל לאמצו גם כיום בערוב ימיהם של הניצולים.

המאמר מגלה תמונה שלפיה מדינת ישראל זנחה כמעט לחלוטין את הגישה הנזיקית ואימצה מהות סוציאלית שמבקשת לאפשר לניצולים להזדקן בכבוד, אולם עודנה מחזיקה במוסדות הנזיקיים, ממשיכה לנהל בירוקרטיה נזיקית, וממשיכה לדבר ברטוריקה נזיקית. על כן הוא מציע לישראל לצעוד לעבר חיסול כמעט מוחלט של המוסדות הבירוקרטיים המתפעלים את עולם הפיצויים המוצג בו, ולהשלים את המהלך הסוציאלי על ידי דאגה ברורה ומוצהרת לרווחת הניצולים החיים בקרבה.

מבוא

מאמר זה מבקש להציג בפני קוראיו את התפתחות החקיקה, הפסיקה וההחלטות המנהליות סביב סוגיית זכויות ניצולי השואה בישראל, שהגיעה לשיא בשנת 2014 עם כינון "התכנית הלאומית לסיוע לניצולי השואה" (להלן: "התכנית הלאומית"), אך המשיכה גם אחריה. מטרת הסקירה היא להראות כי בפועל נטשו המדינה והציבור הישראלי זה מכבר את הגישה הנזיקית שמפצה ניצולים על נזקים שנגרמו להם בשל הרדיפות, ועברו לגישה שלפיה יש לסייע להם להזדקן ולסיים את חייהם בכבוד, ללא תלות בחוויית הרדיפה או בנזקים שגרמה, אלא רק משום שהם אנשים מבוגרים רוויי סבל שלקחו חלק מרכזי בבניין הארץ. המאמר גורס כי חרף שינוי הגישה, נותרו שאריות נזיקיות המגובות ברטוריקה נזיקית שהורשה לאורך השנים, וכי שאריות אלו והרטוריקה המלווה אותן מפריעות להשלמת המעבר לגישה סוציאלית שעסוקה בניצולים, בחוויית חייהם היום ובצורכיהם העכשוויים. אטען כי מדינת ישראל התרחקה מהעולם הנזיקי-דווקני שממנו החלה, והיא רואה עצמה כחלק מעולם סוציאלי כוללני שמסיבות שונות עוד עוטה כסות נזיקית; מקורה של כסות זו בחקיקה היסטורית שאינה רלוונטית עוד.

המאמר יוליך את הקורא/ת דרך השינויים שחלו בעולם המשפטי של הניצולים בישראל, ויבקש להסביר מדוע הותרת המצב המשפטי על כנו, ולאחר התמורות המשפטיות הנרחבות, מהוה חטא משולש: (1) הוא מפלה בין קבוצות הניצולים השונות, מבלי שקיים עוד בסיס המצדיק הבחנה ביניהן; (2) הוא מייצר בזבוז משאבים שיכולים להתפנות לשיפור רווחתם של כלל הניצולים בישראל; (3) הוא משמר פער בין הצהרות המדינה ועמדת הציבור, המבקשות לאמץ מודל סוציאלי של תמיכה, לבין מציאות בירוקרטית הבוחנת מוצא, חוויית רדיפה ושנת עלייה.

אסיים בהצגת מודל חדשני שבכוחו להביא לרווחת כלל הניצולים בישראל, וזאת במחיר של פגיעה פוטנציאלית מינימלית בזכויות של מקבלי התגמולים מכוח החוקים הקיימים. כחלק מהצגת המודל, אפרט מדוע גם אותה פגיעה פוטנציאלית – ככל שהיא קיימת וככל שיש ביכולתה לפגוע בניצול ספציפי – היא מינימלית ואין בה כדי לשלול את המודל המוצע. המאמר יתאר את החיסכון הכלכלי הטמון במודל ויציע דרך לנתב אותו לטובת רווחת הניצולים.

המאמר הוא ניסיון ראשון לסקור באופן שלם את כל המהלכים של העשורים האחרונים מנקודת מבט משפטית וציבורית כוללת. המסמכים הקודמים שסקרו את עניינם של הניצולים בישראל (והמאמר מסתמך עליהם) הם דו"ח ועדת דורנר, שבחן את התשתית החוקית הראשונית לפיצויי ניצולים ואת מצבם הכלכלי נכון למועד פרסומו,¹ ודו"ח מבקר המדינה משנת 2007, שקדם לו והציף את מצבם העגום של הניצולים, והביא להקמתה של ועדת דורנר.² אולם מאז פרסומם התרחשו שינויים נוספים, והמאמר מבקש להתייחס גם אליהם. המאמר מניח את התשתית העובדתית והרעיונית, אולם יישום המודל המוצע בו מחייב מחקר נוסף בנושא.

החלק הראשון יסביר את מפת הפיצויים המקורית שבהתאם לה פעלה מדינת ישראל משנות החמישים. **החלק השני** יסקור מהלכים פסיקטיים, חקיקתיים ומנהליים בולטים שבהם נקטה מדינת ישראל וששינו והרחיבו את גבולות הזכויות לתגמולים; יטען כי הם מבטאים שינוי תודעתי עמוק של המחוקק, הרשות המנהלית, מערכת המשפט והציבור בישראל, שמסביר כיצד עברה מדינת ישראל מעמדה של **חובה משפטית** בלבד כלפי הניצולים לעמדה של **חובה מוסרית חברתית** כלפיהם, שבה היא מחזיקה כיום; ויראה שניצוניה נראו כבר בראשית הדרך. **החלק השלישי** יציג את המצב המשפטי דהיום. **החלק הרביעי** יסקור את המשמעות החברתית והמשפטית של התמורות. **החלק החמישי** יציע מודל חדש לפעולה, שעיקרו עצירת תמונת התגמולים כפי שהיא היום והגבלת האפשרות לטפס במעלה אחוזי הנכות עד גבול מסוים, זאת לצד קביעת רף סוציאלי אחיד או דיפרנציאלי שאליו יושוו הניצולים שהכנסתם נמוכה מרף זה. במילים אחרות: מעבר מגישה נזיקית לגישה סוציאלית.

בטרם אתחיל אבקש להדגיש: המאמר מנתח את מערך הפיצויים לניצולי השואה ונפגעי התנכלויות אנטישמיות בתקופת השואה החיים בישראל, מקום המדינה ועד היום. מתוך הניתוח הזה המאמר מציע מודל חדש לפעולה תחת הטענה כי בשלה העת, ואין זה ראוי עוד – מוסרית ומשפטית – להמשיך בדרך הנוכחית. המאמר אינו מתיימר לדון במערך הקצבאות המלא של זקנים בישראל, אף על פי שכלל ניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות האנטישמיות הינם זקנים המשתייכים גם אליו, והוא גם אינו מבקש לערוך השוואה בין שתי המטרות. בחינה של מערך התגמולים לניצולי שואה אל מול מערך הקצבאות המלא בגיל זקנה הינה בחינה מרתקת שראוי שתיעשה על מנת לבחון האם יש צורך באיחוד בין שני המערכים או יצירת סינתזה אחרת ביניהם.³

א. מפת הפיצויים

1. חוק הפיצויים הגרמני

ביום 10.9.1952 נחתם בלוקסמבורג הסכם בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הפדרלית של גרמניה (להלן: "הסכם השילומים" ו"גרמניה").⁴ הסכם השילומים קבע כי גרמניה תעביר לישראל סכומי כסף שישמשו אותה לרכישת סחורות מגרמניה, במטרה לשפותה בגין הוצאותיה עבור קליטתם, יישובם ושיקומם של ניצולים פליטים שעלו לישראל לאחר המלחמה.⁵ ההסכם נחתם בין המדינות, ולא דיבר על פיצוי אישי לניצולים.⁶

אחד מנספחי ההסכם⁷ הקנה למי שנרדף על רקע גזע/אמונה/השקפת עולם/דעות מדיניות, ונותר בתום המלחמה "פליט וחסר נתינות" (להלן: "פליט"), זכות לתבוע פיצויים ישירות מגרמניה בגין שלילת חירות ונזקי גוף ובריאות שנגרמו בשל מעשי אלימות נאציונל-סוציאליסטיים.⁸ בקבוצה זו נכללו גם ניצולים שעלו ארצה לאחר המלחמה, וגם הם היו זכאים לתבוע את גרמניה ולקבל ממנה פיצויים בגין שלילת חירות ונזק לבריאות. זכאות זו נקבעה בסעיף 160 לחוק הפיצויים הפדרלי לקורבנות הרדיפות של הנאציונל-סוציאליזם, ה-Bundesentschädigungsgesetz (להלן: "ה-BEG"), שנחקק במקביל לחתימה על הסכם השילומים וכחלק מתנאיו.⁹

במסגרת המו"מ להסכם נענתה ישראל לדרישת גרמניה לשחררה מהחובה לשלם פיצויים לנרדפים שהפכו לאזרחי מדינת ישראל נכון למועד החתימה.¹⁰ הווייתור הוכנס ברגע האחרון ו"בדלת האחורית" כנספח להסכם השילומים, ומכונה **מכתב א.א.1**¹¹ מקורה של מדיניות פיצויים זו הינו במשטר הפיצויים הקולקטיבי שהונהג באותם ימים בגרמניה המערבית. גרמניה העדיפה להתנהל מול מדינות, ולכן חתמה לאחר המלחמה על הסכמים קולקטיביים עם מדינות מערב אירופה. במסגרת הסכמים אלה העבירה גרמניה פיצויים קולקטיביים למדינות מערב אירופה בתמורה לאחריות מוחלטת שלהן על אזרחיהן ושחרור גרמניה מהאחריות לפצותם בגין נזקי הרדיפות.¹²

הווייתור של ישראל שלל את יכולתם של מרבית הניצולים שעלו לישראל עובר לחתימתו לתבוע מגרמניה פיצויים עבור נזקי גוף ובריאות שנגרמו להם מהרדיפות. זכותם לתבוע מגרמניה פיצוי בגין שלילת חופש לא נפגעה.¹³ חרף הווייתור, מדינת ישראל דרשה בהסדרת אפיק חלופי כנגד הפיצויים ששללה, וחוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז-1957 (להלן: "הנר"ן")¹⁴ נחקק רק לאחר מאבק ציבורי.¹⁵

המניעים ליוזמת החקיקה הוצגו ככאלה שמקורם בחובה לתקן את העיוות שנגרם לניצולים עקב הווייתור, קרי בחובה משפטית להשיב לניצולים הישראלים את שהיו זכאים לקבל מגרמניה לולא ויתרה ישראל על זכותם באופן חד-צדדי.¹⁶ אולם כבר אז נשמעו קולות שטענו כי חובת המדינה כלפי אזרחיה הניצולים עומדת בעינה גם ללא הווייתור. כך לדוגמה התבטא ח"כ דאז אליעזר שוסטק במהלך הישיבה ה-203 של הכנסת השלישית, מיום 31.12.1956:

[...] אף לולא היה הסכם כזה במציאות, צריכה הייתה המדינה לנהוג לגבי נכים אלו כפי שנוהגת [...] ללא כל הברל בין אלה שנכותם באה כתוצאה ממלחמה לבין אלה אשר נכותם באה להם במחנות שבויים של עצירים פוליטיים או מגורשים. לכן, גם ללא הסכם השילומים חייבים היינו להעניק לנכים אלה את כל הזכויות שמוענקות במדינה לשאר הנכים.¹⁷

2. חוק נכי רדיפות הנאצים

בעקבות הוויתור נחקק ב-1957 הנר"ן, שמטרתו פיצוי בגין נזקי רדיפות הניצולים שעלו ארצה עד לכניסתו לתוקף של ה-BEG (1.10.1953), שכן רק זכותם של אלה לתבוע את גרמניה נשללה בהסכם השילומים.

הנר"ן נחקק כחוק נזיקי מובהק המפצה את מי שנכנס בגדרו בגין נזקי גוף ונפש שנגרמו לו בשל הרדיפות שהגדרתן ב-BEG, אולם ברבות השנים נכנסו לנר"ן רכיבים סוציאליים משלימים. להלן יוצגו הסעיפים הרלוונטיים בנר"ן, הקבוצות שהוחרגו ממנו, ולאחר מכן יוצג תהליך הכנסתן של קבוצות חדשות בהתאם למה שאני מכנה "מניעים סוציאליים".

סעיף 1(א) לנר"ן הגדיר "נכה" כאדם הסובל מנכות מחמת מחלה ואשר לולא הסכם השילומים היה זכאי לקבל פיצויים בגין נכותו מגרמניה.¹⁸ סעיף 3 לנר"ן בנוסחו המקורי הגדיר "נכה זכאי לתגמולים" כמי שעלה לישראל לפני 1.10.1953 ונותר תושב ישראל; דרגת נכותו אינה פחותה מ-25%; והוא אינו זכאי לקבל תגמול/קצבה ממקור אחר.¹⁹ בעת חקיקת הנר"ן הוחרגו ממנו קבוצות רבות. להלן תפורטנה הקבוצות שהוחרגו, ובהמשך יוצג הליך כניסתן פנימה לאורך השנים בשל מה שאני מכנה במאמר: שינוי גישה של המדינה ביחס למדיניות הפיצוי.

"הגרמנים" – מי שהיה בידו להוכיח אזרחות/תושבות גרמנית ו/או השתייכות לחוג השפה והתרבות הגרמנית בטרם פרוץ המלחמה, לא נחשב על ידי גרמניה כפליט. משכך זכותו לתבוע את גרמניה לא נשללה בהסכם השילומים.

בעלי הנתינויות הזרות – מדובר על ניצולים שעלו ארצה ונהנו מאזרחות כפולה – ישראלית ואחת נוספת – או מאזרחות זרה ומתושבות ישראלית בלבד (דוגמת האזרחים ההולנדיים שנאלצו לוותר על אזרחותם הישראלית כדי לזכות בזו ההולנדית). בהתאם להסכמי לונדון העבירה גרמניה למדינות מערב אירופה פיצויים קולקטיביים ואיתם את האחזיות לפיצוי אזרחיהן שנפגעו מהמשטר הנאצי. מדינות אלו בנו מסלולי פיצוי עצמאיים,²⁰ ואפשרו לאזרחיהן לקבל זכויות מכוחם גם אם התגוררו בפועל בישראל. מאחר שניצולים אלו לא נכנסו מלכתחילה ל-BEG, לא היה זה הסכם השילומים שמנע מהם את זכות התביעה מגרמניה.

פליטים שהיו מצויים תחת שליטת בריה"מ הקומוניסטית – ניצולים אלו חיו מאחורי מסך הברזל,²¹ ולכן לא יכלו, מהותית וטכנית, לתבוע מגרמניה המערבית בטרם פקיעת

ה-BEG בשנת 1969.²² הם לא עמדו בהגדרת ה"נכה" כיוון שלא הסכם השילומים מנע מהם את זכות התביעה, ורבים מהם גם לא עמדו בתנאי שנת העלייה.²³ ניצולים ששהו על אדמת גרמניה ביום 1.1.1947 – יום זה הינו יום איחוד אזורי הכיבוש הבריטיים והאמריקאים. לפי ה-BEG נדרף שנמצא במחנה עקורים בגרמניה ביום זה זכאי היה לתבוע מכוחו.²⁴ פליטים שעברו במחנות העקורים בגרמניה בדרכם ארצה יכלו לתבוע אותה גם אם עלו לפני 1.10.1953,²⁵ כך שהסכם השילומים לא מנע מהם זכות תביעה מגרמניה.

ימיו הראשונים של הנר"ן ביטאו את הלך הרוח של המחוקק באותם ימים שלפיו ישראל חבה בנזיקין רק במקום שבו היא עצמה הייתה המעוולת. מאחר שלא היא ביצעה את הפשעים הנוראים, העוול שלה התבטא בכך שמנעה, על דעת עצמה, זכות תביעה של אזרחי ישראל מגרמניה. לכן, בדומה לנזק ראייתי,²⁶ לנר"ן נכנסו רק אלה שזכותם לתבוע את גרמניה נשללה על ידה.

הנר"ן, כמו החברה הישראלית, עבר שינויים רבים לאורך השנים, שינויים אשר ביטאו, לדעתי, במקצת את השינוי ביחס לניצולים – את ההבנה שבתחילת הדרך רבים מהם התקשו לעמוד על זכויותיהם, ואת הרצון לאפשר להם לקבל פיצוי. במשך 12 שנה פעל הנר"ן כמסלול הענקת פיצויים למי שזכותו לתבוע את גרמניה נשללה; שדאג להגיש בקשה; שעמד בקריטריונים של הוכחת נרדפות ותושבות ישראלית; שהצליח לקשור ראייתית את תחלואיו לרדיפות; שדרגת נכותו הייתה לפחות 25%; ושלא היה זכאי לתגמול/פיצוי ממקור אחר. מכוח הנר"ן נוסדה הרשות המוסמכת שתפקידה לדון בבקשות ולהכריע בהן (להלן: "הרשות"); הוקמו הוועדות הרפואיות שתפקידן לקבוע דרגת נכות בגין כל פגימה; ונקבעה זכות ערר על החלטת הרשות, וזכות ערעור על הוועדות הרפואיות.²⁷ בשלב ראשון אפשר הנר"ן לניצולים להגיש בקשה לתגמול במשך שנתיים בלבד,²⁸ והנזק שולם רטרואקטיבית משנת 1954. באוגוסט 1959 הוארך המועד להגשת בקשות חדשות בחצי שנה.²⁹ בשנת 1969 ניתנה אפשרות להגיש בקשות חדשות, אולם הזכאות ניתנה החל מה-1 בחודש שבו הוגשה הבקשה,³⁰ ולא החל משנת 1954 כמו בתחילה. בשנת 1995 נקבע כי גם מי שזכותו להגשת בקשה התיישנה בשנת 1969 יהיה זכאי לשוב ולהגיש בקשה לתגמול במשך שנתיים נוספות. מועד תחילת הזכאות נותר ב-1 בחודש שבו הוגשה הבקשה.³¹

בשנת 1998 נחקק חוק חדש אשר אפשר באופן סופי הגשת בקשות ללא מגבלת זמן גם למי שזכותו לתבוע תגמול התיישנה, אך תחת סייג של זכאות רטרואקטיבית מה-1 בחודש שבו הוגשה הבקשה.³²

3. קרן סעיף 2

הסכם השילומים לא היווה את הסוף לדרישות מגרמניה. ועידת התביעות – ארגון גג המאגד את נציגי הארגונים היהודיים העוסקים בתביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה (להלן: "ועידת התביעות") – ומדינת ישראל המשיכו לנקוט מהלכים ציבוריים ופוליטיים

שמטרתם לשכנע את גרמניה להגדיל פיצויים ולפצות ניצולים שטרם פוצו. עד לשנות התשעים נתקלו רוב המאמצים בסירוב.³³ בשנת 1990, ובעקבות איחוד הגרמניות, נפתח חלון הזדמנויות למו"מ נוסף, בטענה כי גרמניה המזרחית מעולם לא קיבלה אחריות למעשיה. בשנה זו חודש, בסיוע ישראל, המו"מ בין ועידת התביעות לגרמניה. בסעיף 2 להסכם איחוד גרמניה ב-1992 סוכם כי היא תקים קרן כספית מיוחדת שתעניק קצבה חודשית לניצולים שלא קיבלו פיצויים/שקיבלו פיצוי מזערי (להלן: "קרן סעיף 2").³⁴ הסכם זה היווה נקודת מפנה ביחס של גרמניה לסוגיית הפיצויים. גרמניה אומנם קיבלה על עצמה חובת פיצוי נוספת, אך בדרך שונה משנות החמישים. במקום לחוקק חוק שיגרור בקשות, זכות ערעור, התדיינות ומערך בירוקרטי – היא קבעה קריטריונים ברורים לזכאות (ולצידם זכות ערעור צרה ומוגבלת), הקימה קרן שמנוהלת על ידי ועידת התביעות, וקבעה פיצויים קבועים שאינם תלויים בפגימות ובמצב גופני. בכך ייסדה גרמניה פיצוי חודשי משמעותי, ובד בבד הרחיקה עצמה מתפעול נזיקי של בקשות, ועדות רפואיות, ועדות ערר וערעורים.³⁵

נכון להיום, קרן סעיף 2 משלמת קצבה חודשית בת 1,539 אירו אחת לרבעון, והקריטריונים הם: שהות מינימלית מסוימת במחנות, כגטאות, במסתור או תחת זהות בדויה, ולצידם מבחן הכנסה.³⁶ גרמניה הקימה קרנות ותוכניות נוספות בעקבות מו"מ עם ועידת התביעות. מטרת כל הקרנות היא מתן סכומים חד-פעמיים וסופיים לנפגעי הרדיפות על גווניהם השונים.³⁷

שלושה מסלולי פיצוי תוארו עד כה. עד 1969 פעלו ה-BEG והנר"ן במקביל, כשהאחרון התיימר לתת תשובה ישראלית למי שזכותו לתבוע את גרמניה נשללה. משנות התשעים החלה קרן סעיף 2 לפעול במקביל לנר"ן (לאחר פתיחתו מחדש), והיא הפכה לזו שמנסה לתת תשובה למי שלא קיבל פיצוי עד למועד הקמתה.

ב. התפתחות מפת הפיצויים – שינויים והרחבות ישראליים

האופן שבו שלושת המסלולים מתייחסים זה לזה מעניין. המסלול הראשי ה-BEG, והשניים הנותרים נשענים עליו, ניזונים ממנו ומחקים אותו. בראשית נכנסו לנר"ן ניצולים ישראלים שענו להגדרות ה-BEG³⁸ (שהו במחנות השמדה וכפייה, כגטאות ובמסתור).³⁹ לאורך השנים הרחיבה הפסיקה הגרמנית את מעגל הזכאים והכלילה בתוכו גם את מי שלא סבלו משלילת חירות קלאסית (ברחו מפקד הנאצים; היו עובדים ועוד), והפסיקה הישראלית אימצה הרחבות אלו והחילה אותן גם על מפוצי הנר"ן. בשנת 1969 לא יכלו להתקבל בקשות חדשות לפיצויים באמצעות החוק הגרמני (להלן: "פקיעת ה-BEG"). הנר"ן בעקבותיו אפשר גם הוא הגשת בקשות רק עד סוף שנת 1969 (ראו פרק א.2. לעיל) (להלן: "פקיעת הנר"ן"). הקמתה של קרן סעיף 2 הייתה למעשה הדרך הגרמנית החדשה להמשיך ולהעניק כסף לניצולי שואה. קרן סעיף 2 ממומנת מכספים גרמניים ועל פי קריטריונים גרמניים ברורים העוסקים בחוויית רדיפה ובמצב סוציאקונומי של הניצול, ולא כחוק נזיקי אשר עובד בשיטה של הוכחת נזק, והיא מנוהלת, למן ראשית

הדרך, על ידי ועידת התביעות ולא על ידי הגרמנים עצמם. ניתן לראות את התיקון של שנת 1998, אשר העניק זכות מחודשת להגשת בקשות מכוח הנר"ן וללא התיישנות, כחיקוי של ההתנהלות הגרמנית.⁴⁰ כלומר: גרמניה חוזרת להעניק כסף לניצולים – אנחנו נעשה כמוה.

אולם החוקים אינם פועלים בחלל ריק. לצידם קיימת פסיקה יצירתית; קיימת חברה שעסוקה בהחלמה ובמערכת יחסים סבוכה של קליטת פליטים במקביל לדחייה שלהם; וישנה גם הפוליטיקה שמגיבה לחברה ולתמורות בה.

ה-BEG אומנם פקע בשנת 1969, אולם התפתחות הפסיקה בישראל לא נעצרה והמשיכה את מלאכת ההרחבות גם מעבר להרחבות הגרמניות. גם תהליך התנתקות המחוקק הישראלי מהגרמני לא נעצר; לא נעצר תהליך השינוי של החברה הישראלית שהייתה עסוקה בקליטת עולים ובהחלמה, וכמובן לא נעצרה גם הפוליטיקה שמגיבה לשינויים החברתיים ואיתה ההצדקה שהיא עצמה מצאה לפיצוי הניצולים.

הפרק הבא יעסוק בתפיסה העצמאית שהתפתחה במדינת ישראל ברמה החקיקתית, הפסיקתית והמנהלית, תפיסה שעיצבה את יחס המדינה לניצולים החיים בקרבה, הגיבה למציאות חברתית משתנה, וגם תרמה ליצירת מציאות חברתית ומשפטית חדשה.

הניצולים שלא הוחרגו מהנר"ן נבחנו על ידי הרשות ובית המשפט הישראליים בהתאם לחקיקה ולפסיקה הגרמנית, במטרה להבין אם הייתה להם מלכתחילה זכות לתבוע בגרמניה. כדי להבין את מהלכי ההרחבה הישראליים יש לסקור את עילות ה-BEG שהקימו זכות לפיצויים.

סעיף 1 קבע כי קורבן רדיפה נאציונל-סוציאליסטית הינו מי שהופעלה נגדו אלימות נאציונל-סוציאליסטית מטעמי גזע, דעות פוליטיות, אמונה או השקפת עולם, וכי נגרם נזק לחייו, לגופו, לרכושו, לקידומו המקצועי או לחירותו.⁴¹ **סעיף 2** הגדיר אלימות נאציונל-סוציאליסטית כאמצעי כוח ואלימות שהופעלו ממניעים המוזכרים בסעיף 1, ובהוראה או אישור של רשויות הרייך. **סעיף 28** קבע כי נרדף יהיה זכאי לפיצויים אם נגרם נזק לגופו או לכריאותו ושניתן לקשור אותו לרדיפה. **סעיף 43**⁴² קבע כי נרדף שחירותו נשללה זכאי לפיצויים (כמובן אם נגרם לו נזק בשל כך), אף אם השלילה נעשתה על ידי מדינה לא-גרמנית שפעלה בהשראת הממשלה הגרמנית הנאציונל-סוציאליסטית.⁴³ **סעיף 47** קבע כי נרדף שחירותו הוגבלה זכאי לפיצוי רק אם נרדף בתחומי הרייך בלבד.⁴⁴

ה-BEG דיבר על אלימות פיזית אקטיבית, אולם עסק גם במצבים של הימצאות במקום מסוים באופן כפוי ובתנאי מחיה. הוא עסק ברדיפה פרטנית שאותה יש להוכיח על כל רכיביה, החל מעצם התקיימותה, דרך הנזק שנגרם ועד הקשר הסיבתי בין הרדיפה לנזק. מדובר במהלך שנראה פשוט להוכחה כשמדברים על רדיפת היהודים באירופה, אולם לא תמיד. הרשות ובית המשפט בישראל פירשו את החוק בהתאם לפרשנות הגרמנית ועסקו בשאלות של סוג האלימות (האם היא נאציונל-סוציאליסטית), זהות המעוול, סוג הגבלת החירות, ובשאלות של קשר סיבתי.

1. מהלכי הפסיקה הישראלית

לאורך השנים התרחקו בתי המשפט בישראל מהפרשנות הגרמנית, והחלו לקבוע כי במקרים חריגים הם אינם כבולים לה.⁴⁵ כך החלה הפסיקה הישראלית להרחיב את גבולות הנר"ן ולהכניס תחתיו קבוצות ניצולים שלא נכללו בו מלכתחילה. יודגש: עד התכנית הלאומית, שעליה עוד יפורט, ההרחבות הפסיקתיות שתוארנה להלן חלו אך ורק על הניצולים שעלו ארצה עד 1.10.1953.

"הלכת הפחד" הוטמעה בפסיקה הישראלית בעקבות פסיקה גרמנית שהכירה, במקרים מסוימים, בנזק שנגרם לבריאות בשל בריחה שנבעה מפחד מאלימות מצד הכוחות הנאציים, כמקנה זכות לתגמולים כמו במצבים של הפעלת אלימות ממשית.⁴⁶ בעניין שוהם⁴⁷ אימץ בית המשפט הלכה זו, אך סימן את תחילת ההתנתקות מהפרשנות הגרמנית כשקבע כי יש לבחון את הלכת הפחד מנקודת המבט הסובייקטיבית של הנרדפת, ולא מנקודת מבט אובייקטיבית שבוחנת, בדיעבד, האם הגרמנים אכן הגיעו למקום שממנו התבצעה הבריחה, האם גורל היהודים שלא ברחו משם היה נורא, ולמעשה אם החשש היה מוצדק. כך הכיר בית המשפט הישראלי בנזקים שנגרמו לאישה בהיותה ילדה כשברחה מהונגריה לארץ ישראל מפחד מהגרמנים, ולכן סביב עניין שוהם ניתן למקם את תחילת ההתנתקות של בתי המשפט הישראליים מהפסיקה הגרמנית כמי שחשים, כיהודים, כי הם מעוניינים להזדהות עם הקורבן היהודי הנרדף ולבחון את השאלות המשפטיות מנקודת מבטו.

"הלכת הגירוש" היא יצירה עצמאית של הפסיקה הישראלית. פרשנות הצירוף "חיים בתנאים הדומים למעצר" (המזכים בתגמולים מה-BEG) הורחבה בעניין גרנות, שם נקבע כי המושג טומן בחובו גם גירוש, אפילו כשהוא נעשה ללא ליווי צמוד של משמרות חמושים. פסה"ד הגדיל את מעגל הזכאים כשקבע זכות של ניצולים מבולגריה, שגורשו בגירוש לא חמוש, להיכלל תחת הגדרת ה"נכה" בנר"ן.⁴⁸ כך נכנסו לנר"ן קהילות שלמות שגורשו מבתיהן בגירוש מאורגן ומאסיבי ולא נחשבו בעלות זכות פיצוי מה-BEG. הלכת הגירוש הכניסה לנר"ן, לראשונה בדרך של פסיקה, קבוצה שזכותה לתבוע את גרמניה לא נשללה בהסכם השילומים, שכן אם היו תובעים את גרמניה הם היו נדחים מאחר שגרמניה לא הכירה בזכותם לפיצוי.

הלכת העוצר הינה דוגמה נוספת ליציר הפסיקה הישראלית. בעניין הרשקו⁴⁹ עסק בית המשפט בשאלה האם העוצר החלקי שהונהג במדינות בולגריה ורומניה, שפעלו בהשראת הרייך, עולה כדי "שלילת חירות", או שמא מדובר "בהגבלת חירות" שאינה מולידה זכות לפיצויים כשהתרחשה במדינות שאינן מדינות ציר. בית המשפט העליון קבע פרמטרים שבהתקיימם ייחשב עוצר חלקי ל"שלילת חירות",⁵⁰ והכיר בפועל בעוצר החלקי שחל בבולגריה וברומניה כ"שלילת חירות" אף על פי שמקורה בהוראה של מדינה שאינה מדינת ציר.

הלכת העוברות מקורה בגרמניה, אך היא נקלטה באופן מוחלט בפסיקה הישראלית ואף הורחבה כך שהיא קובעת כי אדם שנולד 300 יום מהמועד שבו הסתיימה המלחמה במקום שבו שהתה אימו ייחשב לניצול.⁵¹

בעלי הנתינויות הזרות לא נכנסו להגדרת נרדף ב-BEG⁵² וגרמניה ראתה עצמה כמי שיצאה ידי חובתה כלפיהם בחתימתה על הסכמי לונדון, ומבלי שהטרידה עצמה בשאלה האם בפועל הוקם עבורם מסלול פיצוי בעזרת הכספים שהועברו. לו הייתה מוגשת לגרמניה תביעת נתין זר של מדינה שקיבלה כספים, היא הייתה נדחית על הסף. לכן זכאותם לתגמולים מהנרדף לא נשללה בהסכם השילומים, והם לא נחשבו "נרדפים" לפיו, ולמרות זאת קבע בית המשפט בעניין מוסקטי⁵³ כי ההסדר הגרמני נועד למנוע כפל תגמולים בלבד. לטענתו, לא די בהיות הנרדף בעל נתינות זרה כדי לשלול זכאותו לתגמולים מהנרדף, ועל מנת לדחותו יש להוכיח שהוא זכאי בפועל לסעד שוטף ממדינתו.⁵⁴ פרשנות ועדת הערר אינה צומחת מהחוק, ולכן פסק הדין מהווה דוגמה מובהקת להפנמת רוח הפסיקה הישראלית והלך הרוח החברתי המבקשים לא להותיר ניצול ללא פיצוי, גם אם אין הוא עומד בתנאי החוק.

יוצאי עיראק, אלג'יר ומרוקו

בעקבות ההבנה הציבורית שהלכה והתחדדה לאורך השנים, ובעקבות פסיקות בתי המשפט שהרחיבו את תחולת חוק הנרדף על ניצולים שלא נכנסו בו מלכתחילה, כי לא רק יושבי פולין וגרמניה סבלו מהרדיפות, החלו יוצאי עיראק, אלג'יר⁵⁵ ומרוקו לפנות בבקשה להכיר בסבלם. יוצאי עיראק פנו לרשות בדרישה להכיר בהם כזכאים לתגמולים בשל אירועי הפרהוד (פוגרומים שהתרחשו ב-1941 בבגדד),⁵⁶ שנטען כי בוצעו בהשראה גרמנית-נאצית. הם ניהלו מאבק משפטי ממושך שהסתיים בשנת 2019 בפסק דין של בית המשפט העליון, שדחה את תביעתם.⁵⁷ יוצאי מרוקו סבלו מחקיקה מפלה, "דהירים" (צווי מלך) שהרחיקו אותם מהחיים הציבוריים, הגבילו את עיסוקם, הגבילו את תנועתם, ולבסוף גורשו ל"מלאח" (שכונה יהודית סגורה ומובדלת).⁵⁸ תביעותיהם להכרה כזכאים לתגמולים נדחו בוועדות ערר בבאר שבע⁵⁹ ובחיפה,⁶⁰ וערעוריהם נידונים עדיין בבתי המשפט.⁶¹ הליכים אלו תרמו משמעותית למינוף כלי "ההחלטה המנהלית", שעליו יפורט בהרחבה בפרק ב.3.

2. מהלכי החקיקה הישראלית

בתי המשפט לא היו היחידים ולא הראשונים שהתרחקו מהפסיקה הגרמנית. גם המחוקק עשה זאת בדרכים שונות, ובסופן הרחיק לכת אף יותר מבית המשפט. להלן אסקור חלק מההתפתחויות שהרחיקו את המחוקק אט אט מהכוונה הראשונית, והיא פיצוי מי ששללו את זכותו לפיצוי מגרמניה.

(א) מסלול סוציאלי משלים

כבר ב-1969 התקבל תיקון 2 לנר"ן⁶² שקבע הסדר סוציאלי נוסף על הפיצוי הנזיקי. במסגרת התיקון נוסד מסלול השלמת הכנסה לניצולים שדרגת נכותם עמדה על 50% ומעלה ולא היו יכולים להשתכר למחייתם (בעבר – "תגמול לנצרך" וכיום – "תגמול מוגדל לפי הכנסה").⁶³ בהמשך ובמסגרת תיקון 9⁶⁴ נוסף הסדר שהעניק תוספת דומה במהותה, אך לא בגובהה, גם לניצולים שדרגת נכותם נעה בין 25% ל-50% ולא הייתה בידיהם הכנסה נוספת⁶⁵ (בעבר – "תגמול לנצרך" וכיום – "תגמול לפי הכנסה"). ה"תגמול לנצרך" אפשר לניצולים בעלי נכות גבוהה והכנסות נמוכות תוספת תגמול מתוך הנחה כי הנכות הקשה פוגעת בכושר ההשתכרות. ה"תגמול לנצרך" נולד בעקבותיו וביקש לייצר מנעד רחב יותר של מסלולי סיוע גם לניצולים בעלי נכויות פחותות. שני התגמולים המשלימים עברו שינויים עד שהגיעו לתצורתם כיום והיא מסלול מקביל להבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, כשתקרת ההכנסה נקבעת ביחס ישר לגובה הנכות.⁶⁶ בתיקון 9 שהתקבל בשנת 1995 נקבע נדבך סוציאלי נוסף שהעניק "תגמול לאחר פטירת נכה" לקרובי משפחה של נכה במשך 36 חודשים לאחר פטירתו.⁶⁷ במסגרת התכנית הלאומית (יורחב להלן) המשיך המחוקק את המהלך וקבע כי בתום 36 החודשים יהיו האלמנים זכאים ל-2,000 ש"ח עד סוף חייהם, ונקבעה השתתפות חלקית של המדינה בהוצאות הקמת המצבה.⁶⁸ כמן כן העניקה מדינת ישראל לזכאי הנר"ן הטבות סוציאליות נוספות שלהן היו זכאים עד אז נכי המלחמה בנאצים ונכי צה"ל.⁶⁹

מהקולות שנשמעו בוועדת הכספים כבר באותם ימים ניתן היה לזהות מגמה שמבקשת לחדול מההשוואה בין חוויית רדיפה לזכאות כספית, מהטעם שהיכולת לגזור ממנה קריטריונים אמיתיים נמוכה, וטענה כי יש לאמץ תחתיה פרקטיקה שמבקשת לסייע לניצולים לחיות בכבוד:

הייתי בין הלוחמים היהודים והייתי גם בגטו, ואיני יודע איפה הייתי גבור [כך במקור – ל"ס] גדול יותר – אם בדרכאו, כאשר חילקתי פרוסת לחם עם חבר וסיכנתי את חיי, או כאשר הברחתי נשק וארגנתי מרד. אני חושב שבדרכאו הייתי גבור גדול יותר... אנו לא מדברים עדיין על החוק הגדול, אלא על סכום שצריך לאפשר לאנשים אלה לנשום... האנשים הולכים ומזדקנים... ומצבם הולך ונעשה קשה יותר. מחלה במצב של דלות ועוני, קשה אף יותר...⁷⁰

(ב) הכנסת יוצאי גרמניה לנר"ן

ניצולים שהיו תושבי גרמניה/ניצולים שהשתייכו לחוג השפה ולתרבות הגרמנית מבלי להיות תושבים/ניצולים ששהו במחנות עקורים (להלן ביחד: "יוצאי גרמניה")⁷¹ לא הוצאו מה-BEG בהסכם השילומים והיו יכולים להגיש לגרמניה תביעה לפיצויים בגין נזקי בריאות, שילית חופש, אובדן הכנסה ועוד, גם אם עלו לישראל עד 1.10.1953. חלקם הגישו תביעות וקיבלו פיצויים מגרמניה, אולם חלקם לא תבעו את גרמניה ממגוון סיבות (לא רצו ו/או לא ידעו). עם השנים, וככל שהצורך הכלכלי דחק והמצב הבריאותי

התדרדר, החלו תושבי ישראל ניצולים הנמנים על קבוצה זו להתעורר ולנסות להגיש תביעות בישראל. ישראל ראתה אותם כנעדרי זכות פיצוי, שכן הסכם השילומים לא מנע מהם זכות תביעה מגרמניה ולכן לא נכנסו לנר"⁷².

בשנת 1973 הצליחו ניצולים הנמנים עם קבוצת "חוג השפה והתרבות הגרמנית" לקדם תיקון חקיקה שהכליל אותם במפורש תחת הנר"ן אף על פי שלא עמדו בתנאי הראשוני של הגדרת ה"נכה". תיקון 73³ קבע במפורש ו"על אף האמור" בחוק כי חברי חוג השפה והתרבות הגרמנית יהיו זכאים לתגמולים.⁷⁴ תיקון זה היווה אבן דרך משמעותית. בפעם הראשונה קבעה הכנסת במפורש ובחקיקה ראשית כי ניצולים שזכותם לתבוע את גרמניה לא נשללה בהסכם השילומים רשאים להיכנס לנר"ן ולקבל תגמול. מדובר בתיקון קטן ותמים לכאורה, אולם הוא היווה סדק ראשון ומשמעותי, של הרשות המחוקקת, בגישה השיורית שעד אז העניקה פיצוי רק למי שזכותו לתבוע מגרמניה נשללה. יובהר כי תיקון החקיקה נולד שנים ארוכות לפני פסק הדין בעניין גרנות, שפרץ גם הוא את גבולות הזכאים לפיצוי, כפי שהוסבר בפרק ב.1. לעיל.

למרות התיקון, כמעט כל הניצולים יוצאי גרמניה בישראל נותרו קירחים מכאן ומכאן. מחד גיסא, ה-BEG פקע בשנת 1969 וסתם את הגולל בפני מי שמחלותיהם התגלו לאחר מכן או שהחליטו לתבוע בערוב ימיהם. מאידך גיסא, המחוקק הכניס לנר"ן רק קבוצה אחת והותיר את היתר בחוץ.

קבוצת העקורים זכתה לפתיחה חלקית של דלתות הנר"ן בפניה לראשונה בשנת 2001 בחקיקתו של חוק ההסדרים במשק המדינה (להלן: "חוק ההסדרים"),⁷⁵ שהעניק הטבות (במתכונת מצומצמת) לניצולים ששהו על אדמת גרמניה ב-1.1.1947. בהמשך עבר בכנסת בשנת 2007 תיקון 6 לחוק ההסדרים⁷⁶ שהעניק לאותם ניצולים הטבות במתכונת רחבה יותר. במסגרת תיקון זה התווסף סעיף 10א לחוק ההסדרים שדיבר אף הוא בשפה של "על אף האמור", בדומה לשפה של תיקון 77.3⁷⁷ סעיף זה מהווה נדבך נוסף בהכנסת יוצאי גרמניה לנר"ן. כך, בתחילה בשנת 2001 ולאחר מכן בשנת 2007, הכניסה הכנסת בחקיקה ראשית גם את העקורים לתוכו. הזכות הותנתה בכך שהם לא קיבלו תגמולים ופיצויים מה-BEG או מקרן סעיף 2.

בדיונים בוועדת הכספים שדנה בתיקוני החקיקה הללו נשמעו שוב קולות שמבקשים להחליף את נקודת המבט הניזיקית, שמייצרת הבחנות לפי חוויות רדיפה וקובעת זכאויות בהתאם להבחנות אלו, בשפה סוציאלית שמבקשת להכיר בסבלם של הניצולים, שמבקשת לסייע להם לחיות חיים של כבוד, שפה שהמילה "חובה" נאמרת בה בהקשר של חובה מוסרית בלבד. להלן שתי דוגמאות לכך:

יש איזה חובה מוסרית לאנשים הללו, בעוד עשר שנים לא יהיה לנו למי לשלם, גם אם יהיה לנו הרבה כסף. אני חושב שאנחנו עושים עוול גדול ואי צדק גדול לאנשים הללו...⁷⁸

[...] שהסיוע צריך להיות כמה שיותר אוניברסאלי... במובן הזה שאנחנו לא צריכים ליצור אבחנות בין ניצולי שואה שונים, האם הם בורחים או האם הם

מהמעגל הראשון או המעגל השני כי אין לנו היום את היכולת לעשות את זה, אבל כן ליצור מבחן הכנסה כדי למקד את הסיוע באוכלוסיות...⁷⁹

בשנת 2005 הגישה שרה הרץ, יהודייה גרמנייה תושבת גרמניה שעלתה לארץ בשנת 1939, בקשה להכרה כ"נכה" לפי הנר"ן. בקשתה נדחתה, וגם הערר שהגישה.⁸⁰ בית המשפט העליון דחה את ערעורה בטענה כי אין לו סמכות לסטות מלשון החוק.⁸¹ בהמשך ניסו קבוצת גרמנים ישראלים בראשות שלמה וול לתקוף במרץ 2014 את הותרת תושבי גרמניה בחוץ בטענת הפליה. ועדת הערר קבעה כי היא נעדרת סמכות ליתן את הסעד המבוקש מאחר שהעוררים לא נפגעו מהחלטת הרשות אלא מהחוק, אך טענה כי קיימת הפליה מוסרית.⁸² בעקבות פסה"ד נעשה ניסיון פרלמנטרי, שלא צלח, להכניסם לנר"ן.⁸³

מהלך הכנסתם של כלל הניצולים יוצאי גרמניה לנר"ן הושלם בחודש ספטמבר 2015.⁸⁴ בהחלטה מנהלית של שר האוצר נקבע כי החל מחודש אוגוסט 2015 מי שהיה תושב קבע בגרמניה (בזמן השלטון הנאצי) יוכל לקבל פיצויים מהנר"ן, ככל שאינו מקבל פיצוי בגין נרדפותו מגרמניה או ממקור אחר.⁸⁵ על הכלי שנקרא "ההחלטה המנהלית" יפורט בפרק הבא.

סקירת ההתפתחות בעניין יוצאי גרמניה מציגה באופן בולט את העשייה האקטיבית של המחוקק הישראלי ושל הרשות המנהלית, שהכניסה לנר"ן קבוצה שלמה שלא הייתה זכאית לתגמולים מכוחו. ההבדל בין יוצאי גרמניה לאוכלוסיות אחרות שהוכנסו לנר"ן בדרך של פרשנות הינו בכך שלא בלבד שקבוצה זו הייתה זכאית לתגמולים מגרמניה בטרם פקיעת ה-BEG, אלא שהפיצויים שהיו זכאים להם מגרמניה, אילו היו תובעים בגרמניה, היו נכבדים יותר מפיצויי ה"פליטים וחסרי הנתינות".

(ג) חוק ההטבות

מאבק ציבורי שנוהל על ידי ניצולים שחוו חוויית רדיפה קשה (מחנות השמדה וגטאות) אך לא זכו לתגמולים מהנר"ן בשל שנת עלייה מאוחרת הגיע לנקודת רתיחה בשנות האלפיים. תחושת הקיפוח של אלו שחוו "שואה קשה" והיו נטולי זכויות הייתה קיימת מאז ומעולם, אולם ההתפתחויות הפסיקתיות הרבות, בצירוף כינונה של קרן סעיף 2 והעלייה הרוסית בשנות התשעים, חידדו אותה מאוד. מפת הפיצויים של תחילת שנות האלפיים העמידה מארבעה צדדים מנוגדים את אלו:

ניצולים ששהו במחנות מוות, מחנות עבודה וגטאות ועלו לארץ לפני 1.10.1953 היו זכאים לתגמולים מהנר"ן; ניצולים ששהו במחנות מוות, עבודה וגטאות ושהו מאחורי מסך הברזל בכריה"מ ועל כן לא היו זכאים לקבל מגרמניה דבר, אך עמדו בקריטריונים לפיצוי מקרן סעיף 2; ניצולים שלא שהו במחנות מוות ודומיהם אלא סבלו מעוצר חלקי/מלא, מגירוש וכד', אך בשל ההרחבות הפסיקתיות ועלייה ארצה לפני 1953 היו זכאים למלוא ההטבות; ניצולים מכל סוגי חוויות הרדיפה שעלו לאחר

1953 ולא עמדו בתנאי קרן סעיף 2 ולכן לא קיבלו דבר; הפער בין הקבוצות, ובמיוחד בין הקבוצה השלישית לרביעית, היה בלתי נסבל.

מצב אבסורדי זה הוביל להצעת חוק ההטבות לניצולי שואה משנת 2005 אשר במסגרתה הביע המחוקק עמדה שלפיה למדינת ישראל חובה מוסרית להבטחת חייהם בכבוד של כלל הניצולים בישראל, לרבות אלו שעלו לאחר 1953.⁸⁶ בהצעת החוק נדונו לראשונה הטבות לניצולי שואה נזקקים שעומדות גם היום (סיוע בשכ"ד, הנחה על תרופות שבסל, פטור מאגרת טלוויזיה ומענק שנתי). הצעת חוק זו התגלגלה והתקבלה בסופו של דבר כחוק ההטבות לניצולי שואה נזקקים, התשס"ז-2007.⁸⁷

בעקבות דו"ח מבקר המדינה מ-2007⁸⁸ והחלטת ממשלה שהוליד,⁸⁹ תוקן חוק זה בחוק נוסף⁹⁰ ששמו נקבע כחוק ההטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2008 (להלן: "חוק ההטבות").⁹¹ בניגוד לקרן סעיף 2 הוא לא קבע קריטריון סף של תקופת שהייה במחנה/גטו, אולם הוא קבע קריטריון סוציאלי זהה לקרן סעיף 2. חוק ההטבות זיכה גם את מקבלי קרן סעיף 2 בהטבות הנלוות, ולניצולים נזקקים העניק גם מענק שנתי בגובה 4,000 ש"ח.⁹² בכך נפתחה דלת שהעניקה פיצוי מסוים ל-23,000 ניצולים נוספים, ששהו במחנות וגטאות ולא זכו עד אז להטבות ממדינת ישראל ובכלל.⁹³ בשנת 2014 תוקן חוק ההטבות, ובמקום שוברי שירותים בסכום של 600 ש"ח שניתנו לקבוצה זו נקבע תגמול חודשי של 1,850 ש"ח.⁹⁴ תיקון זה קירב משמעותית את הסכום לתגמול החודשי לפי דרגת נכות בסיסית מהנר"ן.

חוק ההטבות שינה באופן דרמטי את תמונת חקיקת הפיצויים והיווה אבן דרך ביחסה של ישראל לניצולים, בכך שהעניק הטבות למי שעד לחקיקתו לא היה זכאי לתגמולים מהנר"ן, לא היה זכאי לפיצויים מגרמניה, ולא היה זכאי לתגמולים מקרן סעיף 2. ייחודו טמון בכך שהוא העניק לראשונה קצבה חודשית מקופת המדינה ללא הצורך לקשור נזקים בריאותיים לרדיפות, וללא קשר ל-BEG.⁹⁵ חוק ההטבות שיקף עמדה של המחוקק שלפיה ראוי, ואף חובה, להעניק תגמולים חודשיים לניצולי המחנות והגטאות, אף על פי שעלו ארצה לאחר 1953. זו הייתה הפעם הראשונה שבה נחקק חוק שהעניק תגמולים חודשיים לניצולים ללא תלות בזכות שנמנעה מהם. בחקיקתו לקחה ישראל תחושה שבעבעה בחברה הישראלית, כי יש להעניק תגמולים לניצולים, והפכה אותה לחובה משפטית. החובה אומנם חלה על ניצולי המחנות והגטאות בלבד, אך היה מדובר בקפיצה משמעותית.

(ד) ועדת דורנר וועדת שני

באותה שנה (2008), ועל רקע דו"ח מבקר המדינה שמצא ליקויים בטיפול בניצולים, מונתה ועדת דורנר. הוועדה פרסמה דו"ח מפורט שסקר את מצבם של ניצולי השואה בארץ וקבע כי שווי הכספים שקיבלה ישראל במסגרת הסכם השילומים טרם מוצה עד תום.⁹⁶ הדו"ח קבע כי על מנת להביא לרווחה בסיסית של הניצולים יש לבצע השלמה של התגמולים הכספיים הניתנים להם, ויש לבסס מערך שירותים העונה לצורכיהם.⁹⁷

הוועדה התייחסה גם לקשיים שהניצולים ניצבים בפניהם כשהם נדרשים להוכיח, לאחר עשרות שנים, כי מחלתם נגרמה בעקבות הרדיפות, ועמדה על האבסורד שבבחינת קשר סיבתי בהתאם לאמות מידה משפטיות רגילות, ועל השרירותיות שלפיה נבחן הקשר הסיבתי בין המחלה לרדיפות.⁹⁸

המרכזית מבין התמורות שחלו בעקבות הדרו"ח הייתה כינונה של ועדת רופאים מומחים בראשות פרופ' מרדכי שני, שמטרתה הייתה לשים קץ לשרירותיות שבהחלטות הרשות בקביעת הקשר הסיבתי שבין מחלות מסוימות לרדיפות (להלן: "ועדת שני"). תפקיד הוועדה היה לבחון שורה של מחלות שניצולים סובלים מהן בשכיחות גבוהה; לקבוע מהן המחלות שסביר שהתעוררו בעקבות הרדיפות; ולייצר מבחני קשר סיבתי ביניהן לרדיפות. דרו"ח הוועדה כלל המלצות לקריטריונים לכדיקת קשר סיבתי בין מחלות מסוימות לרדיפות, ומסקנותיו אומצו בפסיקה. כחלק מהרצון לייצר מדרג וסדר שיימה ועדת שני באופן ברור קטגוריות שהיו קיימות בפועל בחקיקה הגרמנית לכדי שני מעגלי רדיפות. המעגל הראשון כלל ניצולים ששהו במחנה ריכוז, גטו, אתר השמדה או חיו חיי סתר או בזהות בדויה באזור שנכבש/סופח לגרמניה; המעגל השני כלל את יתר הניצולים (שחיו ביערות, שגורשו, ששהו בעוצר, שברחו, שספגו אלימות נאציונל-סוציאליסטית).⁹⁹ החלוקה לקטגוריות שירתה את הרצון למדרג חוויות רדיפה, והמדרג השליך על זכאות הניצולים כך שפיצויים גבוהים יותר הוענקו למעגל הראשון.¹⁰⁰ ברמה הנזיקית קבעה ועדת שני קריטריונים ראייתיים לעניין הקשירה של הפגמות לרדיפות. כך, במחלות לב/לחץ דם/סכרת נקבע כי בני המעגל הראשון יהיו זכאים להכרה בפגימה ככזו שקשורה לרדיפות רק אם ימצאו מסמכים המעידים על קיומה לפני שנת 1995.¹⁰¹

(ה) התכנית הלאומית

ערב התכנית הלאומית (מחצית ראשונה של שנת 2014) התווספו ניצולים רבים למעגל מקבלי התגמולים מהנר"ן, בין היתר בשל פרשנות מרחיבה. ניצולים אחרים, שעלו לאחר 1953 ושהו במחנות השמדה וגטאות, זכו לתגמולים נמוכים באופן משמעותי מכוח חוק ההטבות או קרן סעיף 2. המצב השתפר, אולם שנת העלייה היוותה עדיין חיץ שהבחין בין הניצולים. לאחר ניסיונות לא מעטים לבטלו, הן בחקיקה והן על ידי פרשנות יצירתית של בית המשפט, הצהיר שר האוצר בממשלה ה-33, מר יאיר לפיד, כי בכונתו לבטל תנאי זה. בהמשך, בחודש יוני 2014 פורסמה התכנית הלאומית כשמטרתה "הגדלת הסיוע הניתן לניצולים החיים בישראל והרחבת היקף הזכאים לסיוע".¹⁰²

עיקרי התכנית הלאומית הוצאו לפועל דרך תיקון 5 לחוק ההטבות (להלן: "תיקון 5"),¹⁰³ שתיקן את סעיף 3(א) לחוק ההטבות,¹⁰⁴ הגדיר את יוצאי המחנות והגטאות בו ומכוח קרן סעיף 2 כנרדפים, וקבע כי יחולו עליהם הוראות הנר"ן, לרבות כל ההטבות הנלוות מכל דין או הסכם. כך הושוו זכויות הנרדפים על פיו לזכויות ניצולי הנר"ן. ההשוואה נעשתה מבלי למחוק את שנת העלייה מהנר"ן, אלא בקביעה כי ניצולי חוק ההטבות וקרן סעיף 2 יהיו זכאים לתגמולים והטבות כאילו היו ניצולי הנר"ן.¹⁰⁵ בנוסף

נקבע כי ניצולים שאינם כלולים בנר"ן ובחוק ההטבות ואינם מקבלים קצבה ממקור אחר, קרי ניצולי המעגל השני שעלו לאחר שנת 1953, יהיו זכאים למענק שנתי בסך 3,600 ש"ח,¹⁰⁶ לפטור מהשתתפות עצמית ברכישת תרופות הכלולות בסל הבריאות, ולמימון טיפול נפשי.¹⁰⁷

התכנית הלאומית גם עסקה בשיפור התנאים של זכאי הנר"ן, וכפועל יוצא בשיפור תנאי הניצולים החדשים שנכנסו בשעריו, והיא עשתה כן באמצעות תיקון 19 לנר"ן (להלן: "תיקון 19"). התיקון הגדיל את מדרגות התגמול החודשי וקבע רף תחתון של 2,200 ש"ח מדי חודש;¹⁰⁸ קבע קצבה חודשית קבועה בגובה 2,000 ש"ח לכל ימי חייו/ה של אלמן/ה של ניצול/ה;¹⁰⁹ והאריך מועדים להגשת בקשות להחמרה, ערר לוועדות הערר וערעור על החלטת ועדה רפואית.¹¹⁰

התכנית הלאומית יצרה מהפך של ממש. ישראל ביטלה בחוק את מחסום שנת העלייה כלפי כל מי שחוזה שואה "קשה" ואפשרה בכך תגמולים לניצולים שהיו זכאים לתבוע את ממשלת גרמניה בעבר ולא עשו כן; העניקה תגמולים לעולים מהגוש הסובייטי שלא יכלו לתבוע את גרמניה בעבר ולא היו זכאים לתבוע את ישראל; שיפרה משמעותית את זכויותיהם של כלל הניצולים; והעניקה מענקים שנתיים למי שלא נכנס לנר"ן. כך הטילה על עצמה ישראל, בחוק, חובה לפצות ניצולים בלי קשר לשאלה אם היא שללה מהם זכות תביעה מגרמניה או לא, והפכה את עצמה ממדינה שמפצה ניצולים על עוול של שלילת זכות התביעה בלבד, למדינה שמפצה כי היא רוצה לקחת אחריות על ניצוליה ולפצותם.

אולם המהפך הוחל על יוצאי המחנות והגטאות בלבד. וכך, בישראל של שנות האלפיים, כשברור לכולם כי השואה התרחשה גם מחוץ למחנות, ביטול מחסום שנת העלייה כלפי קבוצה אחת בלבד היה צורם. מסיבה זו עתרה עמותת "כן לזקן"¹¹¹ לבג"צ וטענה להפליית ניצולי המעגל השני שעלו לאחר 1953 לעומת אלו מהמעגל הראשון שעלו לאחר 1953.¹¹² העתירה עמדה תלויה זמן ממושך בחסות בג"צ במטרה לדרבן את המדינה להמשיך ולקדם את זכויות הניצולים. בעקבות העתירה הציגה המדינה תוספות והרחבות נוספות. התוספות וההרחבות לא היו ביחס לסוג הפיזיו שניתן לקבוצה זו או אחרת, אלא בהכנסת קבוצות נוספות וספציפיות לתוך מעגל מקבלי התגמולים מהנר"ן, ביניהן אנשים שהועברו בכפייה במחנות עבודה פתוחים וילדים שהתלוו להורים שעברו במחנות כפייה. כמו כן סייעה העתירה לקהילות צפון-אפריקה ועיראק, שערריהן היו תלויים ועומדים באותם ימים בפני ועדות הערר, בכך שזירזה את החלטת משרד האוצר לפרסם בעניינם החלטה מנהלית שהעניקה להם מענק שנתי (יפורט להלן בפרק העוסק בהחלטות המנהליות). בעקבות התוספות נמחקה העתירה בסופו של דבר בהסכמה.

לאחר התכנית הלאומית נחקק תיקון 8 לחוק ההטבות¹¹³ שאפשר למקבלי קרן סעיף 2 כפל תגמול מסוים. חברת הכנסת טלי פלוסקוב ביקשה לראות זאת כפיזיו על כל השנים שאנשים אלה לא קיבלו דבר.¹¹⁴

3. ההחלטות המנהליות

לא בכדי התרחשה הכנסת הגרמנים תושבי גרמניה לנר"ן רק בשנת 2015. קבוצה זו נכנסה לנר"ן באמצעות מכשיר חדש יציר הרשות, הוא "ההחלטה המנהלית", שנעשה בו שימוש לראשונה בשנת 2010. בפרק שיעסוק במכשיר זה אסקור כיצד הוא נולד, ואיך הפך ממכשיר חד-פעמי וספציפי למכשיר כמעט עיקרי שדרכו מקודמות זכויות הניצולים בישראל.

ההחלטה מנהלית היא החלטה בעלת משמעות אופרטיבית. היא קובעת כללים, זכויות ו/או מחלקת תקציבים, והיא ניתנת על ידי אחת מזרועות הרשות המבצעת. בהחלטה מנהלית, אחת מרשויות השלטון קובעת קיום זכות ולא המחוקק או בית המשפט. מכשיר ההחלטות המנהליות אינו פועל בשדה ריק, אלא בתוך עשייה פרשנית של בית משפט ובתוך מציאות קיימת. ההחלטה המנהלית הראשונה בתחום ניצולי השואה נולדה כתוצאה מהכרה עקרונית של בית משפט באפשרות כי יוצאי לוב סבלו מרדיפות.

בתחילת שנות האלפיים, עם פתיחת הנר"ן מחדש, החלו יוצאי לוב להגיש בקשות להכרה בטענה כי בזמן המלחמה ברחו מבתיהם מאימת הנאצים.¹¹⁵ בעניין טייר¹¹⁶ צעד בית המשפט צעד משמעותי מעבר לגבולות ההרחבות הגרמניות כשקבע כי אף על פי שלוב לא הייתה חלק מהרייך, והממשל הנאצי-סוציאליסטי לא ציווה לאכוף את שלילת החירות בה, נחשפו יהודי לוב לרדיפות בשל יהדותם ובהשראה נאצית. בית המשפט קבע כי ניתן, עקרונית, להחיל את "הלכת הפחד" על יהודי לוב שברחו מפחד הגרמנים, ובכך להכיר בהם כנרדפים לפי ה-BEG ולזכותם בתגמול מהנר"ן, אולם יש להוכיח את הבריחה פרטנית.¹¹⁷

בעקבות הפוטנציאל הרטרואקטיבי שהיה לפסק הדין ביחס לכלל ניצולי יהדות לוב שנדרחו בתחילת שנות האלפיים¹¹⁸ פורסמה החלטה מנהלית שקבעה זכאות של יהודי לוב לתגמולים מהנר"ן¹¹⁹ החל מאפריל 2010 (החודש שבו ניתן פסק הדין) (להלן: "ההחלטה המנהלית"). ההחלטה המנהלית קבעה בחירה: קבלת הכרה מכוחה (כאן ועכשיו וללא חקירות) אך מיום מתן פסק הדין בלבד ובכפוף לויתור על הזכות להוכחה פרטנית רטרואקטיבית; מול הזכות לנסות להוכיח נרדפות פרטנית בפני בית המשפט (לצורך קבלת תגמולים מיום הפנייה בתחילת שנות האלפיים) ותחת סיכון של דחייה.

ההחלטה המנהלית ניתנה דווקא במועד שבו ניתנה משום שפסק דין טייר איים להציף את הרשות בבדיקה פרטנית של כל פונה, ויצר סיכון לחבות רטרואקטיבית של עשר שנים לכ-5,000 פונים שבקשותיהם היו תלויות ועומדות ביום מתן פסק הדין. מדובר בהחלטה מנהלית שקבעה הכרה גורפת בנרדפותם של יהודי לוב, והכול על בסיס מילוי טופס פשוט שבדק קריטריונים בסיסיים של השתייכות קהילתית, וללא מבחן של חוויית רדיפה ספציפית. ממשלת ישראל יצאה בהודעה חגיגית לעיתונות שכללה הכרה מלאה בסבלם של יהודי לוב ושמחה גדולה על כך שנמצאו מקורות המימון לצורך פיצויים על הסבל.¹²⁰ הרטוריקה בהודעה הייתה של הענקת זכויות ורצון לסייע, ולא היה בה

זכר לניהול הסיכונים. לדעתי יש להתייחס לרטוריקה ולא למניעים שמאחוריה, שכן הרטוריקה היא המדוברת החוצה, ניונה מהאקלים החברתי ויוצרת אותו.

בסוף שנת 2014 קיימת ההחלטה המנהלית הראשונה בעניין הלובים, קיימת התכנית הלאומית, ומעליה מרחפת עתירת "כן לזקן". זאת, לצד אמירת בית המשפט בפסק דין וול כי יוצאי גרמניה מופלים וכי הבחנה לפי שנת עלייה אינה רלוונטית עוד.¹²¹ מציאות זו היוותה קרקע פורייה לתופעה שאבקש לכנות – "מבול של החלטות מנהליות", והיא מתארת אימוץ מוחלט של המדינה את כלי ההחלטה המנהלית כדרך כמעט בלעדית לקידום זכויות ניצולי שואה והכנסת קהילות חדשות למעגל הנרדפות, חלף תיקון חקיקה, וכדרך מהירה להתמודד עם טענות של קבוצות חדשות המתעוררות באופן תדיר ומבקשות הכרה וזכויות. ראשונה לאחר ההחלטה המנהלית בעניין הלובים נולדה ההחלטה המנהלית שהכניסה את היהודים הגרמנים תושבי גרמניה לנר"ן.¹²² גם כאן לא תיקנה המדינה את הנר"ן אלא קיבלה החלטה מנהלית שקבעה כי הם זכאים למלוא הזכויות לפיו. תהליך דומה קרה גם לעובדי הכפייה במחנות עבודה פתוחים תחת צו שלטוני מחייב, ולילדיהם שהתלוו אליהם. לאחר שנדחו על ידי הרשות, הם הגישו עררים. המציאות שתוארה בצירוף העררים¹²³ הביאה את משרד האוצר לקבל החלטה מנהלית המכניסה אותם למעגל מקבלי התגמולים מהנר"ן.¹²⁴ בהחלטה נקבע כי עובדי הכפייה שעלו ארצה לאחר 1953 ייכנסו לנר"ן כפי שנכנסו יוצאי המחנות והגטאות בתכנית הלאומית, וזאת אף על פי שלא ברור כלל לאיזה מעגל נרדפות הם משויכים, שכן הם אומנם עבדו במחנות עבודה אולם במחנות עבודה פתוחים (הגיעו בבוקר וחזרו לבתיהם בערב). עד להחלטה המנהלית שהתייחסה אליהם ספציפית, הם נחשבו כמי שמשתייכים למעגל השני, אולם ההחלטה המנהלית בעניינם העניקה להם את אותן הזכויות שהוענקו לכני המעגל הראשון שעלו לאחר 1953 בתכנית הלאומית. גם ההחלטה המנהלית בעניין יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק¹²⁵ נולדה לאור אלו, לאור ההליכים התלויים בעניינם בוועדת הערר¹²⁶ ולאור הלך הרוח החברתי שהשתנה וביקש להכיר בסבלם של רבים בתקופת הרדיפות. החלטה זו התאפשרה רק לצד ויתור על ההליך בבית המשפט, וזאת אף על פי שהיא לא קבעה עילת נרדפות ולא החילה את הנר"ן על זכאיה אלא רק הכירה בסבלם והעניקה להם זכות למענק שנתי ופטור ברכישת תרופות שבסל. השם שניתן לאוכלוסיות אלו היה "נפגעי התנכלויות"; הם אינם נחשבים ניצולי שואה, וההכרה שניתנה להם היא "לפנים משורת הדין". מסלול זה של "לפנים משורת הדין" ממחיש גם הוא כי המדינה מעוניינת לתת, גם אם הדבר אינו מתיישב עם הדין, שהוא לא אחר מהדין הנזיקי.

ההחלטה המנהלית היא ללא ספק כלי מעניין. היא נולדה לראשונה במקרה של יוצאי לוב וכאקט מהיר יחסית של משרד האוצר לאחר שהבין כי אם לא יעשה מעשה – המדינה עלולה למצוא עצמה מחויבת, על פי חוק ופרשנות, לשלם מאות אלפי שקלים ליוצאי לוב שיוכרו כניצולי שואה באופן רטרואקטיבי משנת 2000. לדעתי לא הייתה כוונה להפוך את המכשיר הזה למכשיר עיקרי שדרכו מקודמות זכויות ניצולי שואה במדינה, אולם

בפועל המדינה נגררה פעם אחר פעם להפעילו, כתגובה לעררים שהוגשו על ידי קהילות שטענו שיש להכיר בנרדפותן, ובתגובה לעתירת "כן לזקן" שטענה להפליה בין קבוצות הניצולים (שכפי שנטען שם איבדה את ההצדקה שלה). האופן שבו נגררה מדינת ישראל פעם אחר פעם לקבלת החלטות מנהליות מדגיש לדעתי את אחת הנקודות המהותיות במאמר, והיא: לו הייתה המדינה עוצרת ומסתכלת על מפת הפיצויים וההתפתחויות החקיקתיות והפסיקתיות מלמעלה ובאופן רחב – סביר שהייתה מגיעה למסקנה כי עדיף להכיר בשינויים החברתיים והמשפטיים שחלו בחברה הישראלית, ולהעניק להם ביטוי רחב שמתאים לנקודת המבט של שנות האלפיים ביחס לניצולי השואה. במקום לעשות כך עבדה המדינה בשיטה של כיבוי שרפות – כל פעם ביחס לשרפה אחרת שהתלקחה. ודוק: ברור שכאשר פועלים בשיטה כזאת יש לפעול מהר לכיבוי השרפה כל אימת שזו מתלקחת, ולהעניק סכומי כסף, כל פעם באופן נקודתי – הכול כדי לייטר תביעות. ההצדקה שמאפשרת קבלת החלטות מנהליות כאלה היא ההצדקה שלפיה זה פשוט זול יותר לקבוע זכאות נקודתית מסוימת בהתאם לקבוצה הספציפית שעניינה נדון בפני ועדות הערר של בתי המשפט השונים, מאשר להמתין לפסק דין שעלול לקבוע זכאות רחבה ורטוראקטיבית שעלולה לחייב את הרשות בסכומי כסף גבוהים יותר במידה ניכרת. להשלמת התמונה יובהר כי בכל פעם שהרשות מאפשרת זכאות ספציפית שכזו היא מתנה אותה בויתור מצד הניצולים על הליך משפטי נוכחי או עתידי.

4. הלך הרוח הציבורי

פרשנות משפטית, שינויי חקיקה והחלטות מנהליות לעולם אינם מתרחשים בחלל ריק. הם מהווים ראי של החברה, מזינים אותה וניזונים ממנה. החברה הישראלית עברה תהליך ארוך ביחסה לניצולים – החל מראייתם כאבק אדם שהלכו כצאן לטבח, דרך ההתוודעות לגודל הטרגדיה, ועד להענקת מקום של כבוד בחברה למי שעברו את התופת, שרדו והקימו את המדינה. לא בכדי מחפשים הפוליטיקאים את הדרך להגדיל את הסיוע – הציבור אינו רוצה להמשיך לשמוע על ניצולים שחיים לבדם בדירה מעופשת, ללא חימום וללא כסף לאוכל ולתרופות, והפוליטיקה מבקשת ליישר קו.

הדברים קיבלו, ועדיין מקבלים, ביטוי בהפגנות, בכתבות שפורסמו בעיתונות ובתגובות להן, ועולה מהן כי גם הציבור מעוניין בגישה סוציאלית, אף אם אינו יודע לקרוא לה כך. כך, בהפגנה מול משרד האוצר בשנת 2012 קראו הניצולים לתת להם לסיים את חייהם בכבוד; בכתבה באתר *Ynet* משנת 2013 שפורסמה נתונים של הקרן לרווחת נפגעי השואה שמהם עלה כי אלפי ניצולים מתמודדים עם בדירות ומצוקה כלכלית קשה, על אף העלייה השנתית בתקציב הממשלה; בכתבה באתר *Ynet* משנת 2013 שהביאה את דבריה של ניצולת שואה בוועדת העבודה והרווחה, ואת עמדת שר הרווחה דאז, וכן מתגובה לכתבה; בפוסט בפייסבוק משנת 2013 שהפך לכתבה באתר גלובס המתארת את תנאי המחיה של ניצול שואה, את הזוהמה במטבח ובחדרים, את ריח הביאושים,

הזכובים והנבלות בחדרים (עכברים וחתולים); וכן בתגובה לכתבה על המחסור שניצולים סובלים ממנו. דוגמאות אלה מהוות קצה קרחון בלבד.

מעניין לראות כי בשנים שקדמו לתכנית הלאומית התקיים בישראל שיח ציבורי רב ורחב שעסק בצורך לתמוך בניצולים ולפצות אותם, ולא ניתן להתעלם מהתרומה שלו למהלך של גיבוש קונצנזוס ישראלי, והוא כי יש לאפשר לניצולים לסיים את חייהם בכבוד, ויש להשקיע בכך כסף. כשמדברים על הלך הרוח הציבורי אי אפשר לשכוח את הניצולים עצמם ואת הקהילות החדשות שהחלו לדרוש עם השנים הכרה בנרדפות – את הלובים, המרוקאים, העיראקים ועוד. השינויים שעברה החברה בישראל כשהחלה להתייחס לניצולים כגיבורים התרחש במקביל גם אצל הניצולים עצמם. גם הם הפסיקו עם השנים לחוש בושה על העדר ההתנגדות והחלו להרגיש גאווה על כך ששרדו, וגם הם החלו לאט לאט לומר בגאווה כי הם ניצולי שואה והפסיקו לנסות להסתיר פרט משמעותי זה.

אני סבורה כי הלך רוח ציבורי זה תרם גם לקידום זכויות ניצולי שואה בדרך של החלטות מנהליות. את מבול ההחלטות המנהליות ניתן לראות גם כתגובה להלך הרוח בציבור (הניצולים ואלו שאינם ניצולים) המונעת מלחץ של מקבלי ההחלטות בממשלה, לחץ אשר תרם לקידום בקצב מסחרר של אותו כלי של ההחלטות המנהליות שעליהן פורט בתהפוך הקודם.

ג. המציאות המשפטית והבירוקרטית כיום

שינויי החקיקה, ההרחבות הפסיקטיות, ההחלטות המנהליות והלך הרוח הציבורי כפי שתוארו בהרחבה הכניסו לנר"ן, לאורך השנים ובהדרגה, אוכלוסיות רבות שזכאותן לתגמולים לא נמנעה מהן בהסכם השילומים. תמונת הפיזיים בישראל בשנת 2020 הינה שהניצולים שעבורם נוסח הנר"ן בשנת 1953 מהווים קבוצה אחת בלבד מביין כל אלו שנכללים בו. כיום ניתן לראות כי הרציונל בבסיס הגדרת "נכה" בנר"ן התפוגג מזמן, אולם ההגדרה עדיין עומדת כפי שנחקקה בתחילה, אף על פי שבפועל היא נפרצה מכל כיוון אפשרי. הדברים סוכמו יפה בעניין וול:

כאשר מסתכלים בראיה לאחור על מה שקרה וקורה בנוגע לחוק הנר"ן מגלים שרוב ניצולי השואה שהוכרו בשנים האחרונות הם כאלו שבפועל, הסכם השילומים לא באמת מנע מהם לתבוע את גרמניה אלא היעדרן של עילות נרדפות שכאמור לא הוכרו בשעתו ואולי גם היעדרה של מודעות לאפשרות של תביעה.

כיום הניצולים מתחלקים לשתי קבוצות: בקבוצה אחת מצויים כל הניצולים שעלו ארצה לפני 1953 וניצולי המעגל הראשון שעלו ארצה לאחר 1953. קבוצה זו זכאית לתגמול נזיקי לפי אחוזי נכות של המחלה או הפגימה שהוכרה ככזו הקשורה לרדיפות. קבוצה זו רשאית להמשיך לטפס במעלה אחוזי הנכות בכל מקום שחלה החמרה במצבה ובכפוף להחלטות הוועדות הרפואיות וזכות הערעור עליהן, כפי שהוסבר. קבוצה זו

זכאית כמובן גם להשלמת הכנסה כאשר תקרת ההשלמה נקבעת לפי גובה אחוזי הנכות (ראו בפרק 2(א) לעיל תגמול ותגמול מוגדל לפי הכנסה). על פי דו"ח מבקר המדינה האחרון, קבוצה זו מונה 58,680 ניצולים. בקבוצה נוספת מצויים "כל היתר", כלומר ניצולי המעגל השני שעלו ארצה לאחר 1953 ונפגעי ההתנכלויות. בתוך קבוצה זו מצויים יוצאי בולגריה, רומניה, לוב, עיראק, מרוקו ואלג'יר (ככל שמקום מושבם בזמן הרדיפות לא הוגדר כ"גטו"). כמו כן מצויים בקבוצה זו גם עולים רבים מברית המועצות לשעבר. עולים אלה עלו ברובם ללא כסף ובגיל מבוגר, כך שרבים מהם לא הצליחו לצבור כסף ורכוש לימי הפנסיה והם מצויים במצב כלכלי קשה, לפעמים בעוני מרוד, ואינם מצליחים לחיות בכבוד. קבוצה זו זכאית למענק שנתי בגובה 4,000 ש"ח לערך (מתעדכן מעת לעת), ולהשתתפות מלאה של המדינה ברכישת תרופות המצויות בסל הבריאות. קבוצה זו אינה זכאית להשלמת הכנסה, כמפורט לעיל. על פי אותו דו"ח מבקר המדינה האחרון, קבוצה זו מונה 133,320 אנשים.

בשנת 2007 היו קיימים בישראל 43,000 זכאי נר"ן. כמעט עשור לאחר מכן, בשנת 2017, קבע דו"ח מבקר המדינה כי קיימים בישראל 49,000 ניצולים זכאי נר"ן, ועוד עשרות אלפים זכאי חוקים אחרים. והנה בשנת 2020 קובע דו"ח מבקר המדינה כי קיימים בישראל למעלה מ-58,000 ניצולים זכאי נר"ן, ועוד למעלה מ-100,000 נפגעי התנכלויות ניצולים שאינם זכאי נר"ן. ניתן לראות כי במהלך שנמשך יותר מעשור גדל מספר הניצולים, וזאת אף על פי שרבים מהם נפטרו. הסיבה לכך היא כמובן ההרחבות הרבות שהביאו לעלייה ניכרת במספר הניצולים ובכסף שמגיע אליהם, וכמובן לעלייה משמעותית בתקציב המופנה לתפעול מערך התגמולים ולהגברת הבריורקרטיה סביב מערך התגמולים.

הליך ההכרה כולל הגשת טופס תביעה בליווי הצהרה ומסמכים רפואיים. השאלה הראשונה שנבחנת היא שאלת הנרדפות. השאלה השנייה היא האם ניתן להכיר במחלות שפורטו כקשורות לרדיפות. על החלטה שלילית בכל אחת מאלו ניתן לערור לוועדת העררים שליד בית משפט, ולאחר מכן בערעור לבית המשפט המחוזי. קביעה כי קיים קשר סיבתי תעביר את התיק לוועדה רפואית לקביעת אחוזי הנכות. על החלטת הוועדה ניתן לערער לוועדה רפואית עליונה, ועל החלטתה ניתן לערער, בנושאים משפטיים, לבית המשפט המחוזי. בקשה להחמרה במצב רפואי מתחילה את אותו הליך ומולידה את אותן זכויות ערעור.

המפורט הינו הליך סטנדרטי שאינו מתייחס להליכים הרבים הנלווים שהפונה נדרש להם (בקשה לקבל טיפולים רפואיים, לקבל החזר עבור העסקת עובד זר, ועוד); ואליהם נדרשת הרשות (העברה בין מחלקות, הוצאת הוראות תשלום ומכתבים, ועוד). הוא אינו מתייחס לסוגיה נוספת שלא ניתן לכמת בכסף, והיא כי כשהניצולים נדרשים לדון, ולשוב ולדון ולשוב ולנסות להוכיח מעת לעת את מצבם ואת ההחמרה בו, מתחזקת אצלם תחושת ייאוש ותסכול.

במסגרת חוק הסיוע המשפטי (תיקון מס' 11) התשע"ג-2013 נחנך תחום ניצולי שואה באגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים, שמעניק סיוע משפטי לניצולים באשר לזכויותיהם ככאלה ללא מבחן הכנסה וללא תשלום אגרה, והוא מטפל בכ-3,000 תיקים בשנה. לצורך תפעול המערך מועסקים עורכי דין (פנימיים וחיצוניים), ובעלי תפקידים נוספים רבים, נערכים כנסים מקצועיים והשתלמויות. ניתן לראות כי המדינה מממנת, למעשה, את שני צידי המתרחש בהליך ההתדיינות של ניצולים.

מכל האמור עולה כי מימוש זכויות לפי הנר"ן, שהינו חוק נזיקי הדורש הוכחת קשר סיבתי בין מחלות לנדרפות, הוא הליך ארוך ומסועף הדורש השקעת מאמץ מצד הניצולים, ומאמץ ומשאבים כספיים מצד המדינה. לעומת זאת, הליך מימוש זכויות לפי הסדרים סוציאליים, דוגמת תגמול מוגדל לפי הכנסה או קרן סעיף 2, דורש מילוי טופס יחיד הכולל פירוט הכנסות ובדיקה חד-פעמית.

ד. המשמעות המשפטית והחברתית של התמורות

הטענה המרכזית במאמר זה היא כי להמשגת מודל הפיצויים כנזיקי או כסוציאלי יש השלכות משמעותיות על מצבם המשפטי והחברתי של ניצולי השואה בישראל, ושל מדינת ישראל בכללותה.

כפי שנסקר לאורך המאמר בהרחבה, לאורך השנים עברה מדינת ישראל שינוי תפיסתי נרחב שבמהלכו כינסה את קבוצות הניצולים השונות לכדי מסגרת נורמטיבית חדשה. מהלך ארוך שנים זה הינו בעל היבטים סוציאליים ומשפטיים אשר לטענתי מבטאים שינוי איטי אך בטוח של האופן שבו המדינה והחברה מסתכלות על הניצולים.

פרק זה מנתח את ההתפתחויות שהוצגו בפרקים הקודמים, ומתרגם אותן לכדי הכוונה האמיתית של מדינת ישראל ביחס לניצוליה כפי שהיא עולה היום מהתנהלות המדינה על מוסדותיה השונים (הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת), ומצביע על הכשלים הנעוצים בהמשך ההתנהלות כפי שהיא מתרחשת היום.

בשנותיה הראשונות קלטה המדינה מאות אלפי עולים, שחלקם הגדול הגיע מאירופה כשהם חסרי כול, מוכים וחסריים מתלאות הרדיפות. כמויות העולים שהגיעו ומצבם הכלכלי, המשפחתי והרגשי הקשה נתנו את אותותיהם גם על המשק הישראלי שחוה תקופת צנע קשה וממושכת. ערב חתימת הסכם השילומים הייתה המציאות הישראלית של מחסור קשה, ומדינת ישראל התקשתה לדאוג לאזרחיה. בישראל הונהג משטר קיצוב, הידוע בכינויו "תקופת הצנע", שמטרתו הייתה לחלק את המעט שיש בין האזרחים והתושבים באופן שוויוני. מדיניות זו הובילה גם לדרישה הישראלית מגרמניה ולחתימתו של הסכם השילומים, אשר במהלכו נותרה ישראל "חייבת" לאותם הפליטים וחסרי הנתינות שעלו ארצה עד מועד חתימתו, בשל העובדה ששללה מהם את זכות התביעה לפיצויים מגרמניה. הפליטים מאירופה היו עוסקים בצורך לשרוד, לבנות את עצמם מחדש, להתפרנס ולהקים משפחות, והם לא התפנו לשיתוף בחוויות הקשות שעברו, בטראומות הנוראות ובאובדן הגדול. הלך הרוח בישראל באותן שנים היה כזה שהסתכל

על העולים הפליטים כעל אבק אדם שהלכו כצאן לטבח, וביישוב הישראלי החדש לא היה מקום לחוויות הקשות ולסיפורי האימה. המטרה של כולם הייתה לשרוד, וכשזו המטרה – אף אחד אינו מתפנה לעסוק בעבר, ובהקשר של זכויות הניצולים – המדינה נותנת רק את מה שהיא "חייבת לתת" ולא מעבר לכך. היא אינה פנויה לבחון האם ראוי להעניק לניצולים משהו נוסף, האם ראוי לסייע להם באופן מיוחד. היא נותנת את אשר גזלה – את זכות התביעה מול גרמניה.

הפרקים הקודמים של המאמר מתארים את השינוי שעברה החברה הישראלית מאותם ימים ועד היום. הם מספרים על שינויי החקיקה שהחלו להעניק עוד ועוד בדרך של זכויות סוציאליות והשלמות הכנסה; מספרים על בתי המשפט שעברו מפרשנות דווקנית של החוק והפסיקה הגרמניים לפרשנות שמסתכלת על הניצול הנדרף היהודי שחי בישראל, על הקשיים שעבר ועל מה שהוא צריך; הם מספרים על הממשלה ועל המהלכים שקידמה בשנים האחרונות למען רווחתם של ניצולי השואה; והם מספרים גם על הלך הרוח הציבורי – על דעת האנשים הפשוטים, שבעבר זלזלו בניצולים ובנרדפים והיום רואים בהם גיבורים של ממש, ובתוך כך גם על דעת הניצולים על עצמם – כמי שהיו עסוקים שנים רבות בכושתם ובערוב ימיהם החלו לחוש גם טיפת גאווה.

מקריאת הפרקים הקודמים ניתן להיווכח כיצד החליפה המדינה, באיטיות ובעקביות, את הראייה שלה את הניצולים כמי שזכאים לקבל פיצוי בגין נזק, בראייתם כמי שזכאים להזדקן בכבוד באופן כללי, אך גם ובמיוחד לאור חוויות חייהם הספציפיות. באופן משלים שינתה המדינה את נקודת המבט שלה על עצמה, מראייה של עצמה כמדינה שחבה חובה משפטית כלפי הניצולים, לעבר ראייה של עצמה ככזו שחבה להם חובה מוסרית, ואף עיגנה חובה מוסרית זו בחוק. במילים אחרות, המדינה עברה מראייה נזיקית לראייה סוציאלית.

1. המשמעות המשפטית של התמורות

ברמת החקיקה מדובר בשני רבדים של משמעות. רובד אחד הוא יצירת מסלול סוציאלי משלים לנרדפים בתוך הנר"ן. המסלול הסוציאלי מבטא, מראשית הדרך, עמדה המבקשת לחרוג מהמסלול המשפטי-נזיקי-דווקני הנוקשה ולהחיל היבט סוציאלי ביחס לניצולים. ברובד השני נמצאת הרחבת מעגל הזכאים לתגמולים מעבר לזכאות המשפטית הצרה הנובעת מהוויתור בהסכם השילומים.

שיא המעבר מראייה נזיקית לסוציאלית בהיבט החקיקתי היה בתכנית הלאומית ובפרקטיקות שהולידה. הרחבה חקיקתית זו, אשר הכניסה גם אוכלוסיות חדשות לנר"ן וגם הרחיבה את ההטבות והזכאויות בכלליות, חורגת באופן בוטה וקיצוני מהחבות המשפטית שהייתה מוטלת על ישראל בעקבות הוויתור בהסכם השילומים. לדעתי, לא ניתן לראות את התכנית הלאומית באופן אחר מאשר הסדר סוציאלי מובהק המתנער כמעט לחלוטין מהמסלול הנזיקי, אולם עושה זאת תוך המשך שימוש ברטוריקה נזיקית.

שינויי חקיקה אלו מעידים על תפנית חדה בנקודת המבט של ישראל על תפקידה ביחס לאוכלוסיית הניצולים ועל תחושת האחריות שלה כלפיהם.

גם הפסיקה נקטה לאורך השנים גישה סוציאלית יותר, כשהרחיבה והגמישה את פתחי הכניסה לנר"ן. הרחבת מעגל הזכאים באמצעות פרשנות משקפת גם את השינוי בעמדת החברה לאורך השנים, שעברה מזלזול וקטלוג של הניצולים כאבק אדם ועד להענקת מעמד מכובד של גיבורי אומה שסבלו סבל קדושים והקימו את המדינה. השינוי במעמדם הוליד עימו גם אחריות מוסרית של החברה, שהחלה מבקשת לספק להם תנאים נאותים בערוב ימיהם.

ההחלטות המנהליות שפורסמו בשנים האחרונות והרחיבו את מעגל הזכאים גם למי שזכאותו לתבוע לא נמנעה על ידי הסכם השילומים נותרות ביטוי פרקטי לעמדות שהשתנו ולהבנה כי במקום לנהל הליכים משפטיים ארוכים ויקרים, יש לאפשר לניצולים רבים יותר לקבל זכאות מכוח השתייכות קהילתית ומבלי לגרור אותם להליך משפטי.

2. הבעיה המשפטית שנולדה – שינוי המצב המשפטי לאחר התכנית הלאומית יצר הפליה בלתי מוצדקת

הכנסת זכאי חוק ההטבות לנר"ן, הענקת תגמולים שנתיים לאוכלוסיות חדשות והעלאת גובה התגמולים יצרו מציאות שבה שכבה רחבה של אנשים מקבלים הכרה (גם אם חלקית) ותגמול מסוים. הזכאים הוותיקים מהנר"ן (הם אלו שעלו ארצה עד 1953 והיו כלולים בו מיום חקיקתו) הפכו להיות קבוצה אחת מתוך הזכאים ולא הקבוצה היחידה. בישראל של אחרי התכנית הלאומית, התשתית החוקית שעמדה איתנה לאורך השנים ומנעה מאוכלוסיות שונות לקבל הטבות מישראל, שהיא עוברת שלילתה של ישראל מניצולים שעלו לאחר 1953 לתבוע את גרמניה, אינה קיימת עוד. בתכנית הלאומית ביטלה ישראל בפועל את שנת העלייה ביחס למי ששהה במחנות ובגטאות, והשינויים שהתרחשו לאחריה הכניסו קבוצות נוספות פנימה. בישראל של השנים האחרונות ברור לכול כי השואה התרחשה גם מחוץ למחנות ולגטאות ואף מחוץ לאירופה, וגם ברור כי האבחנה של שנת העלייה אינה מתאימה עוד. בישראל של השנים האחרונות הגבולות מיטשטשים; חוויית הרדיפה רלוונטית פחות, שנת העלייה רלוונטית פחות, ויש הסכמה על כך שאף על פי שמחוץ למחנות ולגטאות השואה הייתה קשה פחות, ואף על פי שיש ניצולים שיכלו תאורטית לתבוע את גרמניה וזכותם לא נשללה – יש רצון להעניק משהו לכל מי שחוהה את השואה על בשרו בדרך זו או אחרת, וטרם קיבל הכרה בדמות כסף. התכנית הלאומית וגרורותיה הוכיחו כי חוויית הרדיפה / מוצא הניצול / שנת עלייתו הם בעלי משמעות פוחתת. השאלות שהפכו לחשובות הן מי הניצול, מה מצבו הסוציאלי והאם הוא חי בכבוד. אף על פי שמדובר בתהליך חיובי, בפועל התמורות בכלל, והאחרונות בפרט, יצרו יש מאין בעיה משפטית.

בבסיס המצב המשפטי טרם התכנית הלאומית עמד רציונל חד-משמעי שהצדיק מבחן של שנת עלייה. ניתן היה להתווכח על מוסריות הרציונל או לתהות אם הוא ראוי, אך

הבסיס היה ברור: מדינת ישראל מפצה רק את מי שזכותו לתבוע את גרמניה נשללה על ידה בהסכם השילומים. לאורך השנים כרסמו ההרחבות הפסיקטיות, שינויי החקיקה וההחלטות המנהליות (להלן: "הרפורמות") בתנאי הנוקשה של שנת העלייה, אך כולם עשו זאת באופן עקיף. עד לפרסום התכנית הלאומית גדל מעגל מקבלי התגמולים מהנר"ן רק ביחס לניצולים שעלו לפני 1953. חוק ההטבות אומנם פרץ דרך, שכן הוא קבע יש מאין זכות לסכום חודשי גם למי שעלה ארצה לאחר שנה זו, אולם הוא לא השווה תנאים אלא העניק תגמול אחר למי ששהה במחנה/בגטו ולא קיבל דבר.

סבורתני כי מרגע שהתכנית הלאומית השוותה באופן מוחלט בין יוצאי המחנות והגטאות לניצולי הנר"ן וביטלה את שנת העלייה כלפי מי שסבל משלילת חירות קלאסית (שהייתה במחנות ובגטאות), נשמט מתחת רגלי המדינה הצידוק להמשיך להפלות את בני המעגל השני שעלו ארצה לאחר 1953. הצידוק שהיווה לאורך השנים "שוני רלוונטי" בין ניצולי המעגל השני לפני ואחרי 1953 התפוגג, וגם הצידוק המבחין בין ניצולי המעגל השני אחרי 1953 ליתר הניצולים הפך לחסר נפקות. כך שלמעשה הסיבה להבחנה נותרה כלכלית.

רוצה לומר: עד לפרסומה של התכנית הלאומית הייתה הצדקה ברורה להבחנה בין ניצולים שעלו לפני שנת 1953 לאלו שעלו לאחריה. ההצדקה הייתה העובדה שבהסכם השילומים שללו גרמניה וישראל רק את זכותם של אלו שעלו לפני 1953 לתבוע את גרמניה, ולכן היה לכאורה צורך לאפשר רק להם זכות תביעה מישראל. לזה אני קוראת הפליה מוצדקת, שכן היא מצביעה על קיומו של שוני רלוונטי. חקיקתו של חוק ההטבות אומנם העניק תגמולים מסוימים (לא גבוהים כמו אלו של הנר"ן בשעתו) למי ששהה במחנות וגטאות ועלה לארץ לאחר 1953. אולם בכך לא התפוגג לדעתי בשעתו השוני הרלוונטי, שכן דובר על חוק חיצוני, שמדינת ישראל רשאת לחוקק, שנתן תגמול נמוך מהתגמול בחוק הנר"ן וביקש לתמוך בניצולי השואה שחוו "שואה קשה", זאת "על חשבון" התקציב המדינתי ולא על חשבון כספים שהתקבלו לכאורה במסגרת הסכם השילומים. השוני חדל להיות רלוונטי, לדעתי, עם חקיקת החוקים שכיננו את התכנית הלאומית. במסגרת התכנית הלאומית בוטל קריטריון שנת העלייה כלפי ניצולי המעגל הראשון, ותנאיהם הושוו לתנאים של ניצולי המעגל הראשון והשני שעלו לארץ לפני שנת 1953. וכאן טענתי: כאשר המדינה טוענת באופן ברור כי לשנת העלייה אין משמעות כשהדבר נוגע לניצולי המעגל הראשון, יש קושי משפטי להצדיק משמעות של שנת העלייה ביחס לניצולי המעגל השני שעלו לאחר 1953, זאת כאשר ניצולי המעגל השני שעלו לפני 1953 מקבלים אותם תנאים כמו בני המעגל הראשון, כאמור, בשל הרחבות פסיקטיות שתוארו בפרק ב.

שמיטת התשתית המהותית של הסכם השילומים על ידי הרפורמות יצרה הפליה בוטה כלפי ניצולי המעגל השני, אך מבלי שנותר עוד בינם לביין ניצולי המעגל הראשון, או ניצולי המעגל השני שעלו לפני 1953, כל שוני רלוונטי. התכנית הלאומית השלימה את תהליך שטטוש ההבחנות בין קבוצות רבות של ניצולים, אולם הדגישה את ההבחנה

בין המעגל השני אחרי 1953 לכל היתר. היא הכניסה לנר"ן את ניצולי המעגל הראשון לאחר 1953, והותירה את ניצולי המעגל השני לאחר 1953 בחוץ, כל זאת כאשר ניצולי המעגל השני לפני 1953 זכאים לתגמולים זהים לניצולי המעגל הראשון כולם. תמונת המצב הכללית לאחר התכנית הלאומית וגרורותיה היא כזו:

	לפני 1953	אחרי 1953
מעגל ראשון	מקבלים תגמולים מהנר"ן	מקבלים תגמולים מהנר"ן
מעגל שני	מקבלים תגמולים מהנר"ן	מקבלים מענק שנתי ותרופות שבסל הבריאות חינם

ניתן לראות כי ישנה קבוצה אחת בלבד שאינה מקבלת תגמולים מהנר"ן, היא קבוצת הניצולים המשתייכים למעגל השני של הרדיפות (קרי לא היו במחנות השמדה, מחנות כפייה, מחנות עבודה פתוחים או סגורים וגטאות) ועלו ארצה לאחר 1953. מדובר בקבוצה אחת בלבד מתוך ארבע, שאינה שונה מבני המעגל השני שעלו לפני 1953 בחוויית הרדיפה ואינה שונה מבני המעגל הראשון שעלו לאחר 1953 מבחינת שנת העלייה. כל אחד מהקריטריונים הללו לבדו מאפשר כניסה למעגל מקבלי התגמולים מהנר"ן, שכן המדינה כבר הכריעה כי שנת עלייה או חוויית רדיפה אינן סיבות לשלול תגמולים מהנר"ן, אולם השוני היחיד של הקבוצה הזאת מהשלוש האחרות הוא בצירוף של שני הקריטריונים הללו יחד. לדעתי, מרגע שנקבע כי התנאי של 1953 אינו רלוונטי עוד – לא ניתן לומר זאת ביחס לחלק מהניצולים בלבד. השמטת תנאי העלייה היה צריך להתרחש ביחס לכלל הניצולים או לא להימחק כלל. מלכתחילה לא הייתה חובה משפטית להכניס את כלל הניצולים לנר"ן, אולם לאחר שהנר"ן התרחק בפועל מתצורתו הנזיקית הראשונית עד כדי ביטול קריטריון שנת העלייה, יצרה ישראל במו ידיה חובה משפטית אמיתית לחדול להפלות בין קבוצות הניצולים.

המשמעות הכלכלית של הותרת בני המעגל השני שעלו לאחר 1953 מחוץ לנר"ן היא של אלפי שקלים בשנה. אל מול המענק השנתי של כ-4,000 ש"ח שהם מקבלים, יתר הניצולים מקבלים כיום (או לפחות זכאים לקבל אם ייטיבו למצות את זכויותיהם) בין 25,000 ש"ח ל-120,000 ש"ח מדי שנה. אולם זו אפילו אינה הנקודה המשמעותית ביותר. משיחות רבות עם ניצולים, ובעיקר עם אנשים שפנו לקליניקה לאורך השנים בבקשות לסיוע בהכרתם ככאלה, ונדחו משום שאינם עומדים בתנאי החוק להכרה בנרדפות, עולה כי להפליה זו של בני המעגל השני שעלו לאחר 1953 יש משמעות רגשית גדולות. מעבר לצורך של חלק גדול מהניצולים בתמיכה כלכלית בערוב ימיהם ובסיוע אמיתי לחיות את שנותיהם האחרונות בכבוד, יש להכרה בהיותם ניצולי שואה גם משמעות רגשית אישית גדולה מאוד, ויש גם כאלה שעבורם המשמעות הרגשית חשובה יותר מזו הכלכלית, אף על פי שהם אינם נהנים מרווחה כלכלית. הצורך של ניצולי שואה שיכירו בחוויותיהם הקשות ככאלו שמשתייכות למה שמכונה "רדיפות

היהודים באירופה" הוא במקרים רבים יקר מפז. הפגיעה והעלבון שניצולים רבים חווים כאשר המדינה אינה מכירה בהם כנרדפים מייצרים אצל רבים מהם תחושת קיפוח גדולה אף מזו של הקיפוח הכלכלי שהם חווים אל מול הניצולים שמקבלים תגמולים מהנר"ן. הרפורמות האחרונות מחייבות את ישראל לזנוח את המודל הנזיקי הקלאסי שנפרץ ללא היכר, ולאמץ מודל סוציאלי שמסתכל על צורכי הניצול ומאפשר לו רמת חיים סבירה בערוב ימיו. אני סבורה כי הדוגמאות שהובאו לאורך המאמר (מעולם החקיקה, מעולם הפסיקה, מהעולם המנהלי וכן מהציבור עצמו) מובילות למסקנה כי גם המדינה מעוניינת ללכת את הצעד הנוסף והמתחייב הזה, אך היא טרם מצאה את הדרך הכלכלית לעשות זאת, וייתכן שהיא גם טרם הפנימה כי היא כבר שם.

חשוב להבהיר: המאמר אינו נוקט עמדה נורמטיבית ביחס לשנת העלייה כקריטריון לזכאות עובר לפרסום התכנית הלאומית. אולם במצב הדברים דהיום, הותרת המצב כמות שהוא יוצרת הפליה יומיומית בין קבוצות הניצולים ומבלי שיש ביניהן, כיום ולאחר פרסום התכנית הלאומית, שוני רלוונטי. אני סבורה כי הסרת מחסום שנת העלייה כלפי קבוצות מסוימות בלבד אינה יכולה להיות מוסברת בשום דרך שאינה מפלה. המציאות המשפטית היום היא תוצאה של חובה מוסרית שישראל חשה כלפי ניצוליה שהתפתחה והתרחבה במהלך השנים, מוצאת את ביטוייה בדברי בית המשפט בפסק דין הרשקו, והיא משקפת עמדה מוצהרת וערכנית של המדינה והחברה:

נודה ולא נכחד: ...ראוי היה להכיר כנרדף על פי חוק, בכל יהודי ששהה באירופה או בצפון אפריקה בתקופת המלחמה, וחווה את אימת השואה.¹²⁷

ביטוי נוסף לחובה המוסרית הזאת עולה מדו"ח מבקר המדינה האחרון שפורסם בחודש אוקטובר 2020:

החובה המוסרית של מדינת ישראל היא לדאוג לאוכלוסייה זו, שסבלה די ממאורעות השואה. בדו"ח הקודם צוין כי על הממשלה והעומד בראשה לוודא כי רמת חייהם של ניצולי השואה בשנותיהם האחרונות תהיה ראויה ולסייע להם בכך.¹²⁸

אם כן, הרצון להיטיב עם הניצולים הוליד הפליה פסולה ובלתי מכוונת שניתן לתקן באחת משתי דרכים. הראשונה – הפסקת ההפליה על ידי השוואת תנאים מוחלטת, אולם נדמה כי לולא המשמעות הכלכלית העצומה של צעד כזה הוא היה יוצא לפועל, שכן מתוך 189,500 ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות אנטישמיות בתקופת השואה החיים בישראל נכון לאפריל 2020, כמעט מחציתם אינם זכאים לתגמולים חודשיים מכוח הנר"ן.¹²⁹ השנייה היא כמובן הצעת המאמר, אשר מבקשת לשנות לחלוטין את שיטת החשיבה, לקבל את העובדה שהמדינה על כל מוסדותיה מבקשת לעבור לראייה סוציאלית, וכך לבצע מעבר לראייה סוציאלית מוחלטת, חלף הענקת כספים לפי זכאות נזיקית. ההצעה תפורט בהרחבה בפרק הבא.

3. הכשלים ביישום גישה נזיקית ביחס לפיצויים לניצולי השואה בישראל

בתום המלחמה רווחה הגישה הנזיקית. ה-BEG, ובעקבותיו הנר"ן, נחקקו בשנות החמישים של המאה הקודמת, כשבועולם כולו שוטטו פליטים רבים חסרי כול שהרדיפות הותירו בהם חותמת בדמות מחלה קשה, פגימה פיזית ונזקים נפשיים. הקשר בין הרדיפות לנזקי הפליטים היה ניכר, ולכאורה לא ניתן היה להתכחש אליו. לצד זאת עמד עולם משתקם, היו מדינות שעסקות בהחלמה מנזקי המלחמה (ביניהן גרמניה, שעסקה בבנייתה מחדש, וישראל, שעסקה בבנייתה בכלל), והיו כמובן אנשים שעסקים בחזרה לחיים, בהקמת משפחות ובפרנסה. כל אלה לא הותירו מקום לחשיבה סוציאלית. גרמניה המערבית הסכימה להכיר בפיצוי בגין נזק גופני, רגשי או חירותי וראתה בכך פתח לשינוי תדמיתי. מן העבר השני עמדה ישראל, שעסקה בקליטת מאות אלפי פליטים ויישובם והכול תחת צנע גדול ומלחמות מבית ומחוץ, ולא ראתה לנכון להעניק תמיכה סוציאלית לניצולים רק בשל ניצולותם, אלא נגררה רק בעל כורחה לחוקק חוק שנועד להעמיד את אזרחיה הניצולים במצב שבו היו אילולא נשללה זכותם לתביעה מגרמניה.

אולם השנים חלפו, המדינה התבססה, הניצולים התבגרו, מצאו עבודה, הקימו משפחות, הזדקנו, והחלו לצבור מחלות וחוויות רגשיות שאינן קשורות רק לרדיפות. מדובר בתהליך ארוך שבמהלכו נותק הקשר הסיבתי בין מחלות מסוימות לרדיפות, וחשוב לא פחות – היכולת לקשור מחלות בגילים מבוגרים לרדיפות שהתקיימו – 80-60 שנה קודם לכן נפגעה כמעט כליל. אין חולק כי כשמטרייה משפטית מתנהלת בעולם נזיקי עליה לעמוד בכללים נזיקיים. אולם כשמדובר בשואה, רובם הגדול של הניצולים שסבלו סבל רב ולקו במחלות קשות בשל הרדיפות נעדרו תיעוד רפואי על אודות מצבם טרום המלחמה, על אודות נסיבות פרוץ המחלה או היווצרות הפגימה, ועל אודות מצבם הרפואי לאחריה. אם מוסיפים לכך את חלוף השנים ואת הקשיים הנוספים שבהם נתקלו, שסביר שגרמו לתחלואה נוספת, ברי כי הקשר הסיבתי מתרופף. במצב כזה גם חוות דעת מומחים הופכות להיות מצרך נדיר, משום שעל מנת לקשור מחלה לרדיפות יש לאתר מומחה שיסכים לטעון שהמחלה נגרמה בשל הרדיפות בסיכוי של למעלה מ-50% (הוא רף ההוכחה במשפט האזרחי).

ועדת שני ניסתה לפתור את קשיי ההוכחה וגם נחלה הצלחה מסוימת, אך ההצלחה הייתה רחוקה מלהיות מלאה. ביחס למרבית המחלות שזקנים סובלים מהן ושבהן הכירה בקשר סיבתי אפשרי לרדיפות חרף חלוף הזמן, קבעה ועדת שני נוסחה המשכללת גיל בתום הרדיפות עם חלוף הזמן מתום הרדיפות ועד גילוייה המתועד, וכך קבעה כללים להכרה מלאה/חלקית של המחלה על חשבון הרדיפות. אולם המועד המאוחר ביותר שבאמצעותו ניתן להוכיח את פרוץ המחלה, בהתאם למסקנות הוועדה, היה 50 שנה מתום הרדיפות (שנת 1995). כך, מרבית הניצולים שעלו מבריה"מ לא הצליחו לעמוד גם בתנאים מקלים אלה, שכן רובם עלו בשנות התשעים וללא תיעוד רפואי. גם בארץ לא לכולם היה תיעוד רפואי שעמד בקריטריונים, והפער במדיניות שמירת תיעוד

בין קופות החולים היה רב. לכך יש להוסיף: מחלות רבות לא הוכרו על ידי הוועדה, ומשמעות העדר ההכרה הייתה חזרה למסלול הנזיקי האינדיבידואלי, הראייתי והסיזיפי. בתוך כל זאת קיימת ההסכמה כי ככל שעסקינן ברדיפות הנאצים, ברור שלא ניתן היה להיחלץ מהן ללא נזק. זאת, בתוספת קשיי ההוכחה, הביאו את הרשות ברכות השנים לקבוע שהכרה בנרדפות מולידה נזק נפשי של 25%, ובכך הכירה בכל הנרדפים כזכאים לתגמול. עמדה זו מתיישבת עם תאוריית הפיצוי ההסתברותי שמציעה אלטרנטיבה לכית המשפט בבואו להכריע בשאלות של קשר סיבתי בין עוולה לנזק. במקום להכריע אם העוולה עמדה במאזן ההסתברויות (הסתברות גבוהה מ-50% שהיא הגורם לנזק), ואז המשמעות היא קיום קשר סיבתי בינה לבין הנזק, ונותר רק להכריע מה גובהו, ניתן לבחור, במקרים מסוימים, בגישת הנזק ההסתברותי. גישה זו מתמקדת בהתנהגות המעוולת, בסיכוי שהיא יצרה להתרחשות נזק, ולא בשאלה הפרטיקולרית אם ההתנהגות גרמה לנזק בסופו של דבר. נדמה שכשעסקינן ברדיפת היהודים באירופה ההתנהגות המעוולת ברורה, וכאמור ברורים גם קשיי הוכחת הקשר הסיבתי בינה לנזק, וזאת מבלי להתייחס לשאלת קיום הנזק בכלל (יש ניצולים ששרדו את הרדיפות ללא נזקים גופניים, או בנזקים נפשיים שמתאימים לאחוזי נכות נמוכים). נזקי הרדיפות דומים לעולות ההמוניות, שבהן העולות והסיבתיות לרוב אינן קלות להוכחה, ולעיתים אף בלתי אפשרית. ללא אימוץ גישת הנזק ההסתברותי, מעולים המוניים רבים עלולים לחמוק מאחריות לנזקים שגרמו אף על פי שאין ספק שהם אכן גרמו נזקים רבים. נראה כי אף מבלי משים יישמה מדינת ישראל את עקרונות הנזק ההסתברותי (כשהכירה בנזק נפשי אוטומטי של 25%), וכשיישמה את המלצות ועדת שני, אולם היא עשתה זאת מבלי לקרוא לתאוריה בשמה, ולא בכדי.

חרף כל האמור, ואולי דווקא בשל גודל האירוע, קיצוניותו והשנים שחלפו מסימומו, גם השימוש בתאוריה זו אינו מדויק. כמעט בלתי אפשרי לקבוע, עבור כל אדם, על מכלול נסיבות חייו, את הסיכוי כי הרדיפה היא הגורם לנזק המסוים, ולכן גם גישת הנזק ההסתברותי אינה מתאימה במדויק. דבר אחד בטוח: הרדיפות גרמו נזק גדול לכל הניצולים. לפיכך, נראה כי הניסיון להלביש על אירועי השואה כללים נזיקיים מכל סוג שהוא נידון לאי דיוקים ביישום התאוריות השונות, ולעמדת, גם אי דיוקים אלה הובילו, אף אם לא ביודעין כאמור, את מדינת ישראל לנוע לעבר גישה סוציאלית.

רדיפת היהודים באירופה הותירה את הנרדפים חבוטים ורוויי נזקים, ובאופן טבעי שלחה את גרמניה, ישראל ויתר המדינות המפצות לנסות לפצות את הנרדפים על פי דוקטרינות נזיקיות כאלה ואחרות. עינינו הרואות כי כל דוקטרינה מביאה עימה קושי אחר ביישום גישה נזיקית. בהקשר של מדינת ישראל, הרי שבנוסף לכך היא גם מעוניינת לאפשר לניצוליה לסיים את חייהם בכבוד, לא רק משום שזו זכות שראוי כי תינתן לכל אדם, אלא בשל היותם ניצולי שואה נרדפים. הקושי ביישום גישה נזיקית בשילוב עם רצון המדינה והעם להקל על סוף החיים של הניצולים, הם שמחייבים אותנו לאמץ מודל שיבחן את מצבם הכלכלי של הניצולים, יקבע רף שאין לרדת ממנו, ויאפשר להם הלכה

למעשה לסיים את חייהם בכבוד, מבלי שייאלצו להמשיך ולהתדפק על דלתי הוועדות הרפואיות ולקבל סיוע מטעם עורכי דין, כדי לחיות ולסיים את חייהם בכבוד.

ה. המודל המוצע

הפתרון שברצוני להציע מבקש להקפיא את מצב התגמולים כפי שהוא כיום, להעביר את הניצולים למסלולי פיצויי אחידים ושוויוניים ללא הבחנות בין קבוצות ומעגלים, ותחת הסתייגויות מסוימות שתפורטנה. הדרך לפתרון מחייבת תיקון חקיקה. אם יאומץ, יש בכוחו של מודל זה להביא לרווחת כלל הניצולים החיים כיום בישראל, וזאת ללא הבחנות, שאינן רלוונטיות עוד, בין הקבוצות השונות, ומבלי לפגוע בזכויות קיימת מכוח חוק. המודל אומנם מרחיב את מעגל הזכאים לתגמולים ומגדיל לחלקם את גובה התגמול החודשי, אולם בד בבד הוא מציע חיסכון כלכלי גדול ברמה הבירוקרטית. המודל מבקש להקפיא את התמונה כפי שהיא, ולא לאפשר המשך טיפוס באחוזי הנכות למי שעוד זכאי לכך על פי חוק. ניצולים המקבלים תגמול נמוך מסכום מסוים שייקבע יועברו למסלול של השלמת הכנסה, והכנסתם תושלם לסכום שייקבע. הסכום שייקבע יכול להוות נגזרת של תקרת השלמת הכנסה כזו או אחרת, ויכול להיקבע כמספר אקראי המשקף עמדה של המדינה כי אין לאפשר לניצול במדינה להתקיים מסכום נמוך ממנו.

המודל מתייחס לשלוש קבוצות:

ניצולים בני המעגל הראשון והשני שעלו לארץ לפני 1953, וניצולי השואה בני המעגל הראשון שעלו לאחר 1953, והינם בעלי נכות של 50% ומעלה – לפי המודל, אלה ימשיכו לקבל את אותם התגמולים, שככל הנראה יהיו גבוהים מסכום הפיצויי האחד שייקבע. הסיבה לכך היא רצון שלא לפגוע בזכויותיהם ובאינטרס ההסתמכות שלהם. על פי המודל, ניצולים אלו לא יוכלו להמשיך לטפס עוד במעלה אחוזי הנכות.

ניצולים בני המעגל הראשון והשני שעלו לארץ לפני 1953, וניצולי השואה בני המעגל הראשון שעלו לאחר 1953, והינם בעלי נכות של 25%–50% – ניצולים אלה מהווים "עיקר עיסוקה" של הרשות, משום שהם פונים במהלך השנים במטרה להעלות את דרגת נכותם. המודל מציע כי אלה יהיו זכאים לתגמול סוציאלי בגובה אחד שייקבע בכפוף למבחן הכנסה פשוט. גם הם לא יוכלו להמשיך לטפס במדרג התגמולים, וככל שהתגמול הסוציאלי שייקבע יהיה נמוך מהתגמול שהם מקבלים – הם ימשיכו לקבל את התגמול הגבוה.

ניצולי שואה בני המעגל השני שעלו לארץ אחרי 1953 וזכאים כיום למענק הטבות שנתי – בעקבות המודל, גם אלה יהיו זכאים לתגמול בגובה אחד ובכפוף למבחן הכנסה. הדבר ישפר במידה ניכרת את מצבם ויקדם שוויון בין הניצולים.

אני ערה לכך שאימוץ המודל יחייב הקצאת משאבים, אולם אני סבורה כי תהא זו הפעם האחרונה שתידרש הקצאת תקציבים חדשים עבור פיצוי ניצולים. אימוץ המודל

יסתום את הגולל על ניסיונות עתידיים להוכיח נרדפות חדשה; לקשור מחלות חדשות לרדיפות; ייתר דיון בקשר סיבתי; ייתר השקעת משאבים במימון ועדות רפואיות ויועצים רפואיים חיצוניים; ויביא עימו חיסכון עצום במשאבים.

אין ספק כי בקביעה שזכותם של ניצולים מסוימים לטפס במעלה אחוזי הנכות תישלל מעתה והלאה יש משום פגיעה בזכות פוטנציאלית. אולם לצד זאת קיימת הזכות של המדינה לבטל בחקיקה זכות עתידית של אדם במצב שבו היא טרם מומשה (כאשר היעדר המימוש נובע מהיעדר זכאות בזמן הרלוונטי, ולא בשל עיכוב בפנייה במועד שבו הזכות המהותית כבר הייתה קיימת בפועל). מכל מקום אני סבורה כי יש בכוחה של פגיעה כזו לעמוד בביקורת שיפוטית חוקתית של בג"צ, גם מן הטעם שהמניע לפגיעה עתידית כאמור הינו הרצון לאפשר לכלל ניצולי השואה בישראל לחיות את חייהם בכבוד, וגם משום שהניצולים שעתידיים להיפגע מאיבוד הזכות הפוטנציאלית הם בעיקר ניצולים המקבלים כבר היום סכומים גבוהים למדי בערכים אובייקטיביים. הניצולים שנמצאים מעל רף ה-50% נחלקים לאלו שמקבלים גם השלמת הכנסה ולאילו שמקבלים את התגמול לפי אחוזי נכות בלבד. הקבוצה הראשונה מקבלת השלמת הכנסה לרף שנע כיום בין 10,000 ל-11,118 ש"ח, והזכאות להשלמה זו אינה צפויה להילקח מהם בעקבות המודל. הקבוצה השנייה אינה נהנית מהשלמת הכנסה הזו מאחר שחבריה אינם עומדים במבחני הכנסה בשל הכנסות שעולות על הסכומים הללו. לפיכך אני סבורה כי פגיעה בחברי קבוצה זו, ככל שקיימת, אינה פגיעה שעולה על הנדרש, והיא כמובן גם לתכלית ראויה, ובשל כך צפויה לעמוד במבחן בג"צ.

על אף האמור, קיימת קבוצה נוספת שעלולה להיפגע משלילת הזכות להמשיך לטפס במעלה אחוזי הנכות, והיא דווקא לא קבוצה שנהנית מהכנסה גבוהה כמו זו שתוארה. מדובר בניצולים שאחוזי נכותם נעים בין 25%-50%. רף השלמת הכנסה של חברי קבוצות אלו נמוך יותר, וחלקם לפחות אינם זכאים לתגמול לפי הכנסה משום שמדובר ברף נמוך ולא משום שהם משתכרים סכומים של 10,000 ש"ח ומעלה מדי חודש. עבור קבוצה זו, וקבוצות נוספות שעלולות להיפגע באופן דומה, ניתן לחשוב על מנגנון מתקן שיגלם בתוכו את אובדן הזכות להמשיך לטפס במעלה אחוזי הנכות.

המעבר למודל זה יביא לביטול כמעט מוחלט של המשאבים הכרוכים בהליך הבירוקרטי המסועף הנדרש לצורך בירור עילת הנרדפות, המצב הרפואי, הקשר הסיבתי וכיו"ב; ייתר חלק גדול מההתדיינות בפני הרשות ובפני בית המשפט; ויחסוך עלויות מימון ייצוג משפטי לניצולים ועלויות התדיינות משפטית. המודל מציע מעבר לניהול מערך סוציאלי על ידי גוף בירוקרטי רזה, ואת המשאבים שיווצרו מצמצום זה להפנות לרווחת הניצולים. פתרון זה עתיד לייצר תגמול סוציאלי ושוויוני יותר לכלל הניצולים, ישלים את תהליך שינוי התפיסה של ישראל ביחס אליהם, וישלים את המעבר מנקודת מבט נזיקת לסוציאלית.

חשוב להבין: ניצולי השואה בישראל הם קבוצה מיוחדת; קבוצה זו נהנית ממערך פיזויים ייחודי שניתן רק לה. היום, בניגוד לשנותיה הראשונות של המדינה, גם הרשות

המנהלית שתפקידה לעסוק בבירוקרטיה כבר אינה מחזיקה בעמדה של בלימה ובחינה מדוקדקת של הניצולים. כפי שהוצג במאמר זה, נקודת המוצא כיום העולה מהתנהלות הרשות והמדינה היא כי יש לפצות ניצולים על סבלם, וכי אין רצון אמיתי ואין גם יכולת להתעסק בשאלות עובדתיות ונזיקיות אמיתיות. הסיבות לכך מפורטות בהרחבה במאמר זה. גישה זו יוצרת מצב שכמעט כל מי שעובר במסלול הבירוקרטי זוכה למיצוי כמעט מלא של זכויותיו (אל מול אלה שאינם מכירים את זכויותיהם ואינם מגיעים למצב של פנייה לרשות). כלומר המדינה מפעילה מערכת בירוקרטית שאינה מקיימת הליך סינון אמיתי, ואינה מחזיקה הצדקה לקיומו. הבירוקרטיה היום קיימת אך ורק משום שהייתה קיימת בעבר ומכוח האינרציה, וכל הצדדים צפויים להרוויח מצמצום משמעותי שלה כפי שמציע מאמר זה, וזאת אל מול מחירים קטנים, עד כמעט אפסיים, שיש בצמצום שכזה. לדעתי, יישום המודל המוצע בדרך של חקיקה אשר לא תאפשר הופעתן של טענות חדשות שתיצורנה זכויות משמעותיות חדשות היא הדרך הנכונה. הכוונה לתיקון של חוק הנר"ן וחוק ההטבות כך שלא תתאפשר הגשת בקשות חדשות לנרדפות על בסיס עילות שטרם הוכרו, כך שהזכות להגיש ערר תסוג רק למצבים התואמים את המודל, וכך שיצומצם עד כדי ביטול כמעט מוחלט היקף הפעילות של הוועדות הרפואיות והרופאים החיצוניים רק לניצולים שעל פי המודל רשאים לפנות אליהם.

בהתאם לנתונים שפורסמו על ידי הרשות לזכויות ניצולי השואה באפריל 2020 נראה כי מדובר בהכנסת כ-70,000 ניצולים למעגל מקבלי התגמול הסוציאלי החודשי החדש המוצע במסגרת המודל החדש (בנוסף ל-110,000 הנמצאים שם כרגע ואשר יכולת הטיפוס של חלקם במעלה אחוזי הנכות תיכלם במסגרת המודל), אולם חשוב לציין כי כל אותם אנשים זכאים כבר היום למענק שנתי ולתרופות חינם.

הערה לגבי העלויות והחיסכון בעלויות שהמודל מביא עימו: ההוצאות על מימון הוועדות הרפואיות צפויות לרדת לאפס בעקבות קבלת המודל, שכן המטרה היא לחדול ממדיניות של אחוזי נכות, להקפיא את תמונת המצב הנזיקית כפי שהיא, ולעבור במעבר חד למודל סוציאלי שבוחן את הניצולים לפי מבחני הכנסה. קיים כמובן סיכון תאורטי שטרם הכניסה לתוקף של תיקון שכזה ירוצו ניצולים רבים להגיש בקשות להחמרת מצבם הרפואי על מנת להעלות את אחוזי הנכות בטרם תישלל זכותם, אולם לא בכדי אני מכנה חשש זה כחשש תאורטי בלבד. ניצולי שואה אינם ששים לפנות אל הוועדות הרפואיות והחוויה של בחינה רפואית היא קשה עבורם, גם בהיבט הטכני של הגעה פיזית לוועדות, וגם בהיבט הרעיוני של ההכרח להוכיח שוב ושוב את מצבם הרפואי המחמיר ואת קשייהם. מרביתם חווים את הצורך בהוכחה כאמור כהצהרת אי אמון של המדינה בהם ובקשיים שהם חווים, וחשים כי המדינה אינה מאמינה להם, לסיפור חייהם ולתחלואה הרבה שעולה ממנו. שיחות עם ניצולים רבים נטעה בליבי את התחושה כי אם ייודע לניצולים כי הם אינם צריכים עוד לפנות לוועדות הערר וכי הם צפויים לקבל תגמולים בהתאם למצבם הכלכלי ולרמת הכנסתם – אזי מרביתם יראו בכך ברכה ולא קללה.

את מבחני ועדות הערר צפויים להחליף, כך על פי המודל, מבחני הכנסה בלבד, מבחנים אשר כבר קיימים היום בשגרת פועלה של הרשות, וככל שמדובר בניצולים בעלי אחוזי נכות גבוהים הרי שבשל תקרת השלמת ההכנסה הגבוהה מרביתם כבר עברו הליך של בחינת הזכאות להשלמת הכנסה בשלב זה או אחר. למיטב ידיעתי מבחני ההכנסה אינם טומנים בחובם עלויות רבות, שכן גם כיום המבחנים עצמם אינם בעלי משמעות כלכלית גבוהה. כיום הניצולים נדרשים למלא טופס פשוט ולהצהיר על הכנסותיהם בלבד. הטופס נבחן והחלטה מתקבלת במהירות. בהיבט הזה המודל אינו מציע מעבר לשיטה חדשה, אלא הפיכתו של מבחן ההכנסה להיות נחלת הכלל.

ברו"ח מבקר המדינה האחרון עולה קול ברור שמבקש לחדול מההבחנות בין חוויות רדיפה ופשוט לסייע לניצולים, גם, אך לא רק, על חשבון הירידה בסכומים שמועברים לניצולים בשל תמותה:

לדעת משרד מבקר המדינה בחלוף 75 שנים מזמן מלחמת העולם השנייה ההבחנה בין ניצול שואה שעלה לארץ לפני שנת 1953 לזה שעלה לאחר מכן, הולכת ומיטשטשת. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה הבין-משרדית, למשרד האוצר, למשרד ראש הממשלה ולרשות לבחון אפשרות לגבש תוכנית סיוע להגדלת התגמולים החדרשיים לקבוצת ניצולים זו ככל האפשר, בהתחשב בירידה של כ-50 מיליון ש"ח בסכום הכולל של התגמולים המשולם לזכאים משנת 2018 לשנת 2019, ולירידה הנוספת הצפויה הנובעת באופן טבעי מהתמעטות דור העדות החי עמנו.

אני ערה לטענה שיכולה לעלות בדבר התמעטות מספרם של ניצולי השואה עם השנים, ובשל כך לשאלה של הצורך האקוטי בשינוי המודל בשלב זה. התשובה לטענה שכזו מורכבת משלושה חלקים. **החלק הראשון** מתייחס לכמות הניצולים. ברמה העובדתית אמת היא כי ניצולי השואה הם מבוגרים ובשל כך הם הולכים ונפטרם. זאת ועוד, ברמה העובדתית נכון לומר כי לא נולדים ניצולים חדשים, ולכן מספר הניצולים מתמעט. אולם יש פער בין הרמה העובדתית לרמה המשפטית. ברמה המשפטית ניתן לומר בהחלט כי ניצולים חדשים נולדים בכל יום. הרחבת מעגל הזכאים לתגמולי הנר"ן והכנסת קהילות שלמות פנימה לתוכו יצרה מציאות משפטית שמספרם של מי שמוגדרים כנכי רדיפות הנאצים הלך וגדל בשנים האחרונות (ראו פרק ג על אודות המציאות המשפטית היום ביחס לכמות הניצולים), ועומד כיום על כמעט 200,000. במציאות שכזו נדמה כי דיון במודל הינו רלוונטי מאין כמוהו. **החלק השני** מתייחס לצורך בשינוי. אני סבורה כי במציאות של כ-200,000 ניצולים הזכאים להיכנס תחת המודל המוצע יש מנדט גדול מספיק כדי להכיל אותו. אולם הטיעון הוא עמוק מכך. דווקא מי שרואה את מספרם של הניצולים, את אותם 200,000, כמספר קטן, ראוי כי יתמוך בשינוי המוצע במאמר. המשך התנהלות בשיטה של המצאת מסמכים והמצאת ראיות להוכחת מצב רפואי וקשר סיבתי בין המחלות לרדיפות; המשך מימון של הוועדות הרפואיות והמשך מימונה של הרשות עבה; והכול בשביל מספר נמוך של ניצולים, שרובם ככולם זוכים למיצוי של

זכויותיהם במסגרת המערך הביורוקרטי, אינו אלא אבסורד. מאחר שמדובר בקבוצה מובחנת וספציפית של אנשים, שגבולותיה כבר ברורים דיים, ראוי להתיר את הסבך הביורוקרטי ולבחון אותם על פי מבחנים סוציאליים פשוטים. החלק השלישי מתייחס לחיסכון הכלכלי. תמותת ניצולים מביאה עימה גם חיסכון בעלויות, שכן הזכות לתגמולים אינה עוברת בירושה. לפיכך העובדה כי ניצולים הולכים לעולמם מביאה עימה גם חלק מהמקור התקציבי שדרכו ניתן לממן את הגדלת התגמולים לאלו שעודם בחיים.

כפי שנטען בתחילה, המאמר מניח את התשתית העובדתית והרעיונית למודל, ועל מנת לבססו יש לאסוף מידע על אודות עלויות המדינה במצב דהיום (נתונים שנתיים על אודות כמות הפניות שמגיעות לסיוע המשפטי, כמות התיקים שנפתחים בוועדות הערר, כמות הוועדות הרפואיות שנוהלו), וכמובן לתרגם את הכמויות הללו לעלויות כספיות. על מנת לסבר את האוזן בלבד אספר כי רק בשנת 2019 הוציאה הרשות סך של 57,099,000 ש"ח על מימון הוועדות הרפואיות בלבד, תשלום ליועצים רפואיים חיצוניים בשאלות של קשר סיבתי ואחוזי נכות, ועלויות אלו אינן מתייחסות להוצאות בגין כוח אדם שאינו רפואי, הוצאות על ציוד משרדי, מבנים וכיו"ב. מדובר בעלות גבוהה מאוד שלדעתי מושקעת במקומות לא נכונים, וכי גם המדינה, כפי שנטען לאורך המאמר כולו, אינה מעוניינת להמשיך ולשלמו. המדינה מעוניינת, כך לפי טענת המאמר, להשקיע את הכסף הזה בסיוע אמיתי לניצולים לחיות את חייהם בכבוד ולא בניהול מערך נזיקי של ועדות רפואיות, יועצים רפואיים, עורכי דין ובתי משפט.

סיכום

המאמר סקר את התפתחות מפת הפיצויים והמענקים לניצולים בישראל, על כל קבוצותיהם, החל משנות החמישים ועד היום. הוא נולד מתוך מבט על המציאות הישראלית ולצד בחינה מעמיקה של התהליכים שעברה מקום המדינה ועד לימינו, אשר גם הוצגו בו. ראשית הוצגה במאמר נקודת המוצא – הסיבה להחלת מטרייה נזיקית על הניצולים מלכתחילה, ומפת הפיצויים על כל מסלוליה וכפי שנראתה בתחילת הדרך. לאחר מכן נסקרו התמורות והשינויים שחלו במערך הפיצויים לאורך השנים, בהתאם לכל אחד ממוסדות המדינה – הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת. המאמר התייחס לשינויים בהלך הרוח הציבורי, וכן הוצגה תמונת המצב היום ולאחר כל השינויים והתמורות. בשלב הבא ביקש המאמר לנתח את המשמעות המשפטית והחברתית של כל התמורות שהוצגו בפרקים הקודמים, לנתח את המשמעות המשפטית והחברתית של המציאות הקיימת כיום, לעמוד על הכשלים המשפטיים והחברתיים של המשך אימוץ גישה נזיקית בהקשר של ניצולי השואה בישראל, ובסוף להסביר לאור כל זאת – מדוע יש לעבור למודל חדש, הוא המודל הסוציאלי המוצע במאמר. השלב הסופי כלל הצגה של המודל, הסבר מדוע הוא נכון, מדוע מחיריו נמוכים ומדוע ראוי לה למדינת ישראל לאמצו גם בשלב זה – בערוב ימיהם של הניצולים.

לאחר ניתוח התהליכים מתגלה תמונה ברורה מאוד – מדינת ישראל זנחה כמעט לחלוטין את הגישה הנזיקית ואימצה מהות סוציאלית שמבקשת לאפשר לניצולים להזדקן בכבוד, אולם עודנה מחזיקה במוסדות הנזיקיים, ממשיכה לנהל בירוקרטיה נזיקית, וממשיכה לדבר ברטוריקה נזיקית. את הגישה הנזיקית זנחה המדינה בשל תחושה מוצדקת לדעתי של אזרחיה, לרבות מקבלי החלטות בה ואנשי החוק והמשפט, כי היא אינה רלוונטית עוד, כי היא משרתת אבחנות ושיח השייך לעולם ישן, כי היא אינה מתאימה לשיח ולנקודת המבט של ישראל, כחברה ומדינה, ביחס לניצולים החיים בקרבה. המאמר מציע לישראל לעצור, לחשוב, ולקבל החלטה אמיצה, שאומנם יש בה חיסול כמעט מוחלט של מוסדות בירוקרטיים שמתפעלים עולם פיצויים שלם, אולם יש בה גם אמירה חשובה על אודות דאגתה לרווחת הניצולים החיים בקרבה ולצד חיסכון עצום בעלויות שיכולות להיות מוסטות למענקים ותגמולים.

המודל המוצע במאמר קורא למדינה להקפיא את תמונת הפיצויים כפי שהיא כיום, כך שניצולי השואה ימשיכו לקבל את כל אשר קיבלו עד יום ההקפאה. במקביל מוצע לקבוע רף של השלמת הכנסה שלפיו ראוי לבחון את כלל ניצולי השואה, כך שמי שמצוי מתחת לרף יקבל השלמת הכנסה עד לגובה הסכום שייקבע ומי שמצוי מעליו לא יקבל השלמת הכנסה כמובן, אך תגמוליו לא ייפגעו. המודל מבקש למעשה לחדול ממדיניות נזיקית באחת, לחדול ולקשור מחלות לרדיפות ולחדול מקיומן של ועדות רפואיות שעוסקות בקביעת אחוזי נכות למחלות הללו ומהוצאות רבות ושונות נוספות שמתחזקות את המערך הנזיקי.

המהלך המוצע במאמר זה הוא דרמטי מבחינת השינוי הבירוקרטי שהוא מציע, אך מהותית הוא מהווה המשך ישיר של תהליך שהחלה המדינה זמן מועט בלבד לאחר חקיקת הנר"ן הצר והדווקני של שנות החמישים, תהליך שמבקש מהמדינה להסתכל על כל שעשתה לאורך השנים, להפנים את העמדה המוצהרת שלה ולהשלים את המהלך הסוציאלי.

הערות

- 1 ועדת החקירה הממלכתית בנושא סיוע לניצולי השואה **דין וחשבון** (2008) (להלן: ועדת דורנר ודו"ח דורנר).
- 2 מבקר המדינה דו"ח הביקורת על סיוע המדינה לניצולי שואה (2007) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2007).
- 3 לעניין היררכיית הקצבאות הנכים ומיקומן של קצבאות נכי רדיפות הנאצים ביחס לכלל מערך הקצבאות ראו למשל ניצן הלפרין "קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית ותפיסת השואה בחברה הישראלית: בחינה בראי ביקורת לימודי המוגבלות" **מעשי משפט** ה' 81 (2013).
- 4 הסכם בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הפדראלית של גרמניה, כ"א 69 כרך 3, 75 (נחתם ב-1952) (להלן: הסכם השילומים).
- 5 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 25.
- 6 שם, בעמ' 22; תום שגב המיליון השביעי: הישראלים והשואה 179 (1991).
- 7 פרוטוקול מספר 1 שנערך על ידי נציגי ממשלת הרפובליקה הפדראלית של גרמניה ונציגי איגוד הארגונים היהודיים לייצוג התביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה (להלן: ועידת התביעות).

- 8 ראו הסכם השילומים, לעיל הערה 4 בעמ' 108, נדרפים שרכשו נתינות חדשה לאחר הרדיפות נחשבו פליטים וחסרי נתינות.
- 9 Das Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung) (להלן: חוק הפיצויים הגרמני או BEG). בין ס' 14 לפרוטוקול מס' 1 של הסכם השילומים לס' 160 ל-BEG קיימת זהות מוחלטת.
- 10 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 33.
- 11 מכתב מס' 1א ממשה שרת, שר החוץ, לקונראד אדנאואר, ראש הממשלה ושר החוץ של הרפובליקה הפדראלית של גרמניה (10.9.1952). המו"מ בין ישראל לגרמניה נסב סביב הטענה הישראלית כי מעשיה הנפשעים של גרמניה הובילו לכך שמדינת ישראל, שהינה מדינה צעירה וענייה, נדרשת לקלוט לקרבה אלפי פליטים חסרי כול ואשר נושאים עימם טראומות נפשיות קשות. גרמניה הסכימה להיכנס למו"מ ובסופו של דבר ערכה תחשיב שקבע כי עלות של קליטה ויישוב מחדש של נפש חסרת כול הינה 3,000 דולר. סכום זה הוכפל בכמות הפליטים שנכנסו לישראל עד מועד החתימה על הסכם השילומים. ברגע האחרון הפתיעה גרמניה את ישראל עם הטענה שהכסף שמועבר מיועד לשיקום ויישוב מחדש של פליטים, ולכן אמור להכיל בתוכו גם את שיקומם הפיזי והנפשי, ולכן דרשה ויתור של ישראל על זכויותיהם של הפליטים שבאו בשעריה נכון למועד החתימה על ההסכם בטענה כי אם ישראל מקבלת כסף על קליטתם ויישובם מחדש של הפליטים המוכים והחבולים, עליה לקבלם על כל מחלותיהם ובעיותיהם הפיזיות והנפשיות שנגרמו להם בעקבות הרדיפות.
- 12 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 34-35.
- 13 הוויתור הישראלי קיבל ביטוי במסגרת ס' 164 לחוק הפיצויים הגרמני, לעיל הערה 9, "הנדרף השייך לחוג האנשים לפי סעיף 160 סעיפים קטנים 1 ו-2 ובעת כניסתו לתוקף של חוק זה הינו אזרח של מדינה, שקיבלה מהרפובליקה הפדראלית של גרמניה החזר בגין הוצאות קליטה, יהיה זכאי רק לפיצוי בגין נזקי חירות".
- 14 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 43.
- 15 מאבק אשר נוהל במקביל לאמבקם של נכים שנפגעו במהלך המלחמה בנאצים בשורות של אחת מבעלות הברית והם מוכרים כיום מכוח חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954.
- 16 ד"כ 21, 600 (1956), דבריו של חבר הכנסת בנימין מינץ.
- 17 שם, דבריו של חבר הכנסת אליעזר שוסטק.
- 18 ס' 1 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן: חוק הנר"ן, או הנר"ן).
- 19 ס' 3 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (בנוסחו המקורי).
- 20 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 16-18.
- 21 "מסך הברזל" הוא מונח מטפורי שטבע וינסטון צ'רצ'יל בתאריך 5.3.1946. בנאום שנשא בפולטון שבמיזורי. הכוונה היא לקו הגבול האידאולוגי אשר חילק את אירופה לשני גושים – הגוש המזרחי, שנשלט על ידי ברית המועצות, והגוש המערבי, בהנהגת ארצות הברית. המונח נוצר כתוצאה מהשתלטות בריה"מ על מדינות מזרח אירופה שהתבטאה בהקמת משטרים קומוניסטיים, והוא ביטא את הקרע בין שני הגושים ואת תחילתה של המלחמה הקרה.
- 22 לגבי ניצולים אלה – ספק אם היו נמצאים זכאים לו הגישו ב"מועד", שכן גרמניה המערבית לקחה אחריות על הניצולים המערביים, וגרמניה המזרחית מעולם לא לקחה אחריות עד לאחר נפילת חומת ברלין ואיחוד גרמניה.
- 23 ר"ע (שלום חי") 51287-02-11 שוורצנברג נ' משרד האוצר הלשכה לשיקום נכים (פורסם בנבו, 15.10.2012).
- 24 דו"ח מבקר המדינה 2007, לעיל הערה 2, בעמ' 25 – הזכות לתבוע פיצויים מממשלת גרמניה, בשל היות התובע במחנה עקורים בגרמניה ביום הקובע, מותנית בשני תנאים: (1) מחנה העקורים היה מקום חייו המרכזי של התובע; (2) התובע שהה במחנה בפועל, ולא די ברישומו כתושב המחנה על ידי הגופים הרלוונטיים.
- 25 ס' 4 להסכם השילומים.

- 26 נזק ראייתי הוא הנזק שנגרם לאדם בשל פעולה של צד שני אשר פגעה ביכולת של הנפגע להוכיח את הנזק שנגרם לו, בין אם הוא נגרם על ידי אותו צד שני ובין אם נגרם על ידי צד שלישי אחר. עילת התביעה היא כנגד הצד שגרם לכך שהנפגע לא יוכל להוכיח את הנזק שנגרם לו. דוקטרינת הנזק הראייתי מעבירה את נטל השכנוע לכתפי הנתבע להוכיח את היעדר האחריות לנזק הראשי, ומאפשרת פיצוי בגין אותו נזק ראייתי עצמו. עוד על דוקטרינת הנזק הראייתי ראו למשל אריאל פורת ואלכס שטיין "דוקטרינת הנזק הראייתי: ההצדקות לאימוצה ויישומה במצבים טיפוסיים של אי-ודאות בגרימת נזקים" עיוני משפט כא(2) 191 (1998).
- 27 ס' 1, 3, 6, 7, 8, 9, 16 ו-17 לחוק הנר"ן.
- 28 ס' 6, שם. חוק נכי רדיפות הנאצים פורסם בספר החוקים ביום 19.4.1957, ולפיכך הזכות להגיש תביעה התיישנה ביום 18.4.1959.
- 29 חוק נכי רדיפות הנאצים (הארכת מועד), התשי"ט-1959. חוק זה פורסם ביום 16.8.1959, ולמעשה האריך את הזכות להגיש בקשה עד ליום 15.2.1960.
- 30 חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 2), התשכ"ט-1969 (להלן: תיקון מס' 2 לנר"ן). במסגרת תיקון זה נקבע כי גם מי שזכותו התיישנה בעבר יהיה זכאי לשוב ולהגיש בקשה במשך חצי שנה מיום פרסום התיקון, קרי עד ה-3.10.1969, אולם הזכאות תינתן מה-1 בחודש שבו הוגשה הבקשה.
- 31 חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 9), התשנ"ה-1995. במסגרת תיקון זה נקבע כי גם מי שזכותו התיישנה בעבר יהיה זכאי לשוב ולהגיש בקשה במשך שנתיים מיום פרסום התיקון, קרי עד ה-9.8.1997.
- 32 חוק נכי רדיפות הנאצים (ביטול הגבלת מועדים להגשת בקשה לזכאות), התשנ"ח-1998.
- 33 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 47.
- 34 שם, בעמ' 49. מרבית הניצולים שעבורם הוקמה קרן סעיף 2 הם בעצם אותם ניצולים שעלו לישראל לאחר שנת 1953, וליתר דיוק בשנות התשעים, ממדינות הגוש הסובייטי. ניצולים אלו לא היו זכאים לפיצוי מישראל וגם לא מגרמניה (המערבית), שכבר לא אפשרה בשלב זה להגיש בקשות חדשות לפי ה-BEG. קבוצות נוספות ש"נפלו בין הכיסאות" הן ניצולים שהוחרגו מהנר"ן ולא מיצו את זכותם לתביעה מול גרמניה או מדינת אזרחותם, או ניצולים שלא עמדו בתנאי ה-BEG והנר"ן מסיבות אחרות.
- 35 ז'וזה ברונר "מגדפי הנאצים לניצולי השואה: כיצד חוזרת על עצמה ההיסטוריה בחקיקת התגמולים הישראלית" (הרצאה במסגרת יום העיון של הקליניקה לזכויות ניצולי שואה וא/נשים בזקנה – 60 שנה לחקיקת חוק נכי רדיפות הנאצים", הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב, 25.1.2017).
- 36 את הקריטריונים לזכאות ניתן למצוא באתר ועידת התביעות "הוועידה בנוגע לתביעות יהודיות חומריות כנגד גרמניה" / he.claimscon.org/; קרן דומה נוספת הוקמה על ידי גרמניה בשנת 1998 בעקבות משא ומתן נוסף של ועידת התביעות מולה, והיא פועלת כקרן תשלום פיצויים לנדרפים יוצאי מזרח ומרכז אירופה וברית המועצות לשעבר אשר אינם ישראלים (להלן: CEEF). זוהי למעשה מקבילתה הלא-ישראלית של קרן סעיף 2.
- 37 ראו למשל קרן הסיוע, קרן קינדר טרנספורט, קרן יתומים, מסלול הפיצוי עבור ילדי שואה וכו'.
- 38 הסבר על ההתפתחות הפסיקתית וההתרחקות מההלכות הגרמניות יובאו בפירוט בפרק הבא.
- 39 מה שנהוג לכנות על ידי העוסקים בתחום כ"ליבה של השואה".
- 40 ז'וזה ברונר, לעיל הערה 35.
- 41 ביום 1.10.2019 הגישה המדינה, במסגרת הליך רע"א 2334/18 אהרון עפרוני ואח' נ' מדינת ישראל – הרשות לזכויות ניצולי שואה (פורסם בנבו, 10.03.2019) (להלן: עניין עפרוני) שהתנהל בפני בית המשפט העליון, תרגום רשמי שלה ל-BEG. כל הסעיפים המובאים בפרק מסתמכים על תרגום זה.
- 42 הסעיף קובע כי שלילת חירות היא מאסר משטרתי או צבאי, מעצר לחקירה, עונש מאסר, שבי במחנה ריכוז ושהות כפויה בגטו, וכי מעמד שווה לשלילת חירות הינו חיים הדומים לתנאי שבי או מאסר, עבודות כפייה בתנאים הדומים לתנאי שבי, והשתייכות ליחידת ענישה או יחידת מבחן של הוורמכט (היחידה הצבאית הגרמנית שעסקה במלחמה מול מדינות האויב ולא ברדיפה ובהשמדה). כמו כן, על פי החקיקה הגרמנית, הגבלת חירות היא הטלת מגבלות על חופש התנועה של אדם (עוצר לילי,

- איסור להגיע למקומות מסוימים או חובת הימצאות בבית) שאינן עולות כדי מאסר של ממש. זה גם המקום להסביר את ההבדל בין מדינות הציור למדינות שפעלו בהשראה גרמנית בלבד. מדינות הציור היו מדינות שנכבשו על ידי גרמניה והופעל בהן שלטון גרמני נאצי, כמו פולין, ומדינות ששיתפו פעולה עם הנאצים ועם האג'נדה הנאצית באופן אקטיבי, כמו אוסטריה, ואילו מדינות שפעלה בהן השראה גרמנית הן מדינות שהושפעו (אם כי באופן חלש יותר) מהמדיניות הנאצית אולם לא נכבשו ולא שיתפו פעולה באופן אקטיבי. ההשראה הגרמנית לצורך בחינת שלילת חירות מטעמי גזע פעלה בבולגריה, הונגריה ורומניה, ונקבעה ככזו שחלה החל מיום 1941.6.4.
- 43 נדרף שחירותו נשללה ממנו בפרק הזמן של ה-30.1.1933 ועד ה-8.5.1945. זכאי לפיצויים, אף אם חירותו נשללה על ידי מדינה לא-גרמנית אשר פעלה בהשראת הממשלה הגרמנית הנאציונל-סוציאליסטית.
- 44 ע"א 51/73 קלמר נ' הרשות המוסמכת לצורך חוק נכי רדיפות הנאצים, פ"ד כט(1) 253, 255-256 (1974) (להלן: עניין קלמר).
- 45 דנ"א 11196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, פ"ד ס(3) 88 (2005) (להלן: עניין גרנות).
- 46 הלכת הפחד מכירה גם בנזקים שנגרמו עקב ניסיונות התאבדות כחלק מהנזקים שיכולים להיגרם בשל בריחה מגורל אכזר שחיכה לו אם יישאר.
- 47 ר"ע 217/83 הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 נ' שוהם, פ"ד מ(1) 789 (1986).
- 48 דו"ח דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 83; עניין גרנות, לעיל הערה 45.
- 49 רע"א 5512/09 הרשקו חיים ואח' נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים (פורסם בנבו, 24.11.2009) (להלן: עניין הרשקו); עניין קלמר, לעיל הערה 44, בעמ' 256.
- 50 (1) קיום צו שלטוני ברבר העוצר; (2) תחולתו רק על היהודים; (3) אכיפתו בפועל, כשמי שהפר אותו הסתכן בגופו; (4) קביעת מקום הימצאות מצומצם; (5) תחולה במשך שעות היום לאורך תקופה משמעותית; עניין הרשקו, לעיל הערה 49, בעמ' 9-10.
- 51 ר"ע 11-10-35775 זוארץ נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר (פורסם בנבו, 30.8.2012).
- 52 ס' 160 ו-164 לחוק הפיצויים הגרמני.
- 53 ר"ע (שלום ת"א) 11-12-13976 מוסקטי נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר (פורסם בנבו, 7.8.2012).
- 54 שם, בעמ' 5.
- 55 אלג'יר הייתה תחת משטר וישי והיהודים בה סבלו מנחת זרועו. גזרות ומגבלות קשות הוטלו על יהודי אלג'יר ומטרתן הייתה הדרתם של היהודים מכל מגע עם החברה הצרפתית. בסדרה של צווים נשללו יהודי אלג'יר ממעמדם שווה הזכויות למעמד של ילידים, כפי שהיה ערב הכיבוש הצרפתי של אלג'יריה בשנת 1830, צווים נוספים אסרו עליהם להמשיך לעסוק במקצועות שרכשו, הגבילו מאוד את כמות הילדים היהודים במערכת החינוך, ואף החלו בהליך של הלאמת רכושם. בנוסף נאסרו יהודים רבים ונשלחו למחנות עבודה בדרום המדינה בסמוך לגבול עם מרוקו. על יהדות אלג'יריה במהלך מלחמה"ע ה-2 ראו למשל "יהודי אלג'יריה בתקופת השואה" מרכז תיעוד יהדות צפון אפריקה במלחמת העולם השנייה www.northafricanjews-ww2.org.il/he/Algerianjews. יהודי אלג'יריה לא ניהלו הליכים משפטיים משמעותיים בדרישה להכרה בהם כזכאים לתגמולים כקהילה נרדפת, אולם אלו שהצליחו להוכיח שהייה במחנות עבודה הוכרו על ידי הנר"ן.
- 56 עוד על אירועי הפרהוד ראו "עיראק" יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה: www.yadvashem.org/odot_pdf/Microsoft%20Word%20-%201867.pdf.
- 57 עניין עפרוני, לעיל הערה 41. בקשה לדיון נוסף בעניין עפרוני נדחתה.
- 58 עוד על גורל יהדות מרוקו בשואה ראו באתר יד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה www.yadvashem.org/he.html.
- 59 ר"ע 15-01-61481 רבקה נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה (פורסם בנבו, 10.6.2019).
- 60 ר"ע 13-12-62910 ספורטס נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה (פורסם בנבו, 16.12.2018).

- 61 ע"ו 19-09-4467 רבקה נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה.
- 62 חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 2).
- 63 במסגרת חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 4), התשל"ז-1976, ס"ח 836, שונה כינוי התגמול לעיל מ"תגמול נוסף" ל"תגמול לנצרך"; ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 61-62.
- 64 חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 9).
- 65 שם, בס' 3; ס' 124 לחוק הנר"ן.
- 66 ס' 4ב, 124 לחוק הנר"ן; על פי דו"ח מבקר המדינה 2020 כיום עומדת תקרת ההכנסה המרבית על 5,976 ש"ח ל-25% נכות, ועל 11,118 ש"ח ל-100% נכות. בנוסף זכאים הניצולים שמקבלים השלמת הכנסה גם למענק שנתי בסך 2,000 ש"ח. מבקר המדינה דו"ח שנתי 71 לשנת 2020 סיוע המדינה לניצולי שואה – ביקורת מעקב 686 (2020) (להלן: דו"ח המבקר 2020).
- 67 ס' 7 לחוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 9); ס' 7 וס' 11 לחוק הנר"ן.
- 68 הרשות לזכויות ניצולי שואה חוברת זכויות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 14 (2018) (להלן: חוברת הזכויות); ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 62.
- 69 שם, בעמ' 22; ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 62 – הנחות והחזרי מס, הלוואות לרכישת רכב, דירה, טיפול רפואי, מענק השכלה על-תיכונית לילדיהם ועוד.
- 70 פרוטוקול ישיבה מס' 511 של ועדת הכספים, הכנסת ה-13, 2 (7.6.1995), דבריו של ח"כ דב שילנסקי.
- 71 גרמניה דרגה את גרמניות הגרמנים היהודים גם במדיניות הפיצויים שלה לאחר המלחמה. ראשונים במעלה דורגו אזרחי ותושבי גרמניה שחיו וגרו בגרמניה ערב פרוץ המלחמה. שניים במעלה היו מי שהשתייכו לחוג השפה והתרבות הגרמנית, אשר דיברו גרמנית וניהלו אורח חיים משפחתי ותרבותי גרמני על פי המסורת הגרמנית, אך ערב פרוץ המלחמה התגוררו מחוץ לגבולותיה הגאוגרפיים של גרמניה. אחרונים בהיררכיה היו "העקורים", הם אלה שהתגלגלו בתום המלחמה למחנות עקורים שהוקמו ברחבי גרמניה ושהו שם ביום 1.1.1947, היום שנחשב יום איחוד אזרחי הכיבוש הבריטי והאמריקאי, וזאת בלי שום קשר להיותם אזרחים גרמנים, תושבים גרמנים או בני חוג השפה והתרבות הגרמנית. יוצאי גרמניה (שם כולל לשלוש הקבוצות הללו) קיבלו זכויות תביעה מה-BEG, וזכותם לתבוע את גרמניה לא נשללה גם אם עלו לישראל לפני 1953. ההתייחסות לקבוצה זו של יוצאי גרמניה במאמר היא רק ביחס לאלו מהם שעלו לארץ בתום המלחמה ועד שנת 1953, אשר בשל הזכות שניתנה להם לתבוע את גרמניה לא ניתנה להם הזכות לתבוע מישראל (אף על פי שבפועל חלקם לא ניצלו את זכות התביעה שלהם מגרמניה ונותרו בפועל חסרי פיצוי).
- 72 רע"א 9244/05 הרץ נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, פס"ג-ד' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 12.3.2006 (להלן: עניין הרץ)).
- 73 ס' 3 לחוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 3) התשל"ג-1973, ס"ח 711 (להלן: תיקון 3).
- 74 "על אף האמור בחוק זה לא תישלל זכותו של אדם לתגמולים ולטובות הנאה אחרות לפי חוק זה מטעם זה בלבד שהוא קיבל או שהיה זכאי לקבל בגלל נכותו תגמול, קצבה, או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מחמת שבזמן מן הזמנים היה משתייך לחוג השפה והתרבות הגרמנית..."
- 75 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה במקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"א-2001, ס"ח 1786 (להלן: חוק ההסדרים משנת 2001).
- 76 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות) (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007, ס"ח 2110 (להלן: תיקון מס' 6 לחוק ההסדרים).
- 77 "על אף האמור בהגדרה 'נכה' שבסעיף 1 לחוק נכי רדיפות הנאצים, לא תימנע ההכרה באדם כנכה על פי החוק האמור רק עקב שהותו על אדמת גרמניה ביום ט' בטבת התש"ו (1 בינואר 1947), ובלבד שלא קיבל ואינו מקבל בשל נכותו תגמול, קצבה או פיצוי אחר..."

- 78 פרוטוקול ישיבה של ועדת הכספים, הכנסת ה-17, 2 (11.7.2007), שדנה בתיקוני חוק הנר"ן כחלק מחוק ההסדרים, דברי ח"כ דוד טל.
- 79 שם, דברי מר משה בר סימן טוב, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, שביטא את עמדת משרד האוצר.
- 80 עניין הרץ, לעיל הערה 72.
- 81 שם, פס' ד' לפסק דינו של השופט רובינשטיין. בית המשפט הביין את הקושי של העוררת ככזו שמוגדרת על פי ה-BEG כגרמנייה ולכן הייתה יכולה לתבוע לפיו; כי זכותה לתבוע את גרמניה לא נשללה במסגרת הסכם השילומים ולפיכך היא אינה נכללת בנר"ן. "עם כל הצער שבדבר, אין בידי להיעתר למבוקש. הטענות אותן מעלה המבקשת מובנות, אך חורגות מתחום היכולת השיפוטית... לשונו של המחוקק מפורשת ביותר... ואין בידי בית המשפט להטיל על המדינה חבות כספית שהמחוקק לא הטיל, ואדרבה, החריג במפורש".
- 82 ר"ע (שלום חי') 13-06-34567 וול נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר (פורסם בנבו, 23.3.2014) (להלן: עניין וול).
- 83 הצעת חוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון – זכאות לתגמול לניצול שואה שלא מימש זכאותו לתגמול מהרפובליקה הפדראלית של גרמניה), התשע"ד-2014, פ/2196/19.
- 84 מהלך זה יתואר בהרחבה בפרק הדין בהחלטות מנהליות.
- 85 החלטה של שר האוצר "הכרת ניצולי שואה שהיו תושבי קבע בגרמניה כנכי רדיפות הנאצים" (3.9.2015): "נכי רדיפות הנאצים שהיו תושבי קבע בגרמניה... אשר אינם מקבלים מגרמניה או ממדינת חוץ אחרת, פיצוי בגין נזקי גוף בשל נרדפותם, לא תימנע מהם האפשרות להוכיח את זכאותם לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים רק בשל תושבות הקבע שלהם כאמור". במועד קבלת ההחלטה המנהלית היה ידוע למדינת ישראל כי מספרם של יוצאי גרמניה שטרם זכו למענה פיצויי באותם ימים הינו נמוך במיוחד (כ-600 איש) והעלות התקציבית של ההחלטה המנהלית הייתה מזערית.
- 86 דברי ההסבר להצעת חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ו-2005, פ/3256.
- 87 פורסם בינואר 2007 ועיגן את זכותם של מי שאינו מקבל דבר לקבל הטבות.
- 88 דו"ח מבקר המדינה 2007, לעיל הערה 2.
- 89 החלטה 2534 של הממשלה ה-31 "תכנית סיוע לניצולי שואה – תכנית לשינוי ולשיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים" (4.11.2007).
- 90 חוק התכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים ולסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), התשס"ח-2008, ס"ח 2137 (להלן: חוק התוכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה) (תיקון עקיף לחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007).
- 91 חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007. בתחילת דרכו העניק חוק ההטבות גמלה חודשית בסך 1,000 ש"ח בתוספת הטבות נלוות (ימי הבראה, הנחה בארנונה ופטור מאגרה). בניגוד לקרן סעיף 2 הוא לא קבע קריטריון סף של תקופת שהייה במחנה/גטו, אולם הוא קבע קריטריון סוציאלי זהה לקרן סעיף 2.
- 92 שם, בס' 3-5.
- 93 שם.
- 94 ס' 2 לחוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 4), התשע"ד-2014, ס"ח 2433.
- 95 ועדת דורנר, לעיל הערה 1, בעמ' 69.
- 96 שם, בעמ' 133.
- 97 שם, בעמ' 197.
- 98 שם, בעמ' 176-193.
- 99 חוברת הזכויות, לעיל הערה 68, בעמ' 16-21; את דו"ח ועדת שני במלואו ניתן לקרוא באתר הרשות לזכויות ניצולי שואה https://www.gov.il/he/Departments/legalInfo/shani_committee_conclusions.

100 חוברת הזכויות, לעיל הערה 68, בעמ' 14 ו-16. הניצולים שעלו לפני שנת 1953 לארץ קיבלו כולם פיצויים בגין נזק שנגרם להם כתוצאה מהרדיפות, אולם הקריטריונים פעלו באופן מובהק לטובת בני המעגל הראשון. ברמה הרפואית כולם נבחנו על פי מצבם הרפואי ונקבעה להם דרגת נכות על פי קריטריונים רפואיים זהים, אולם ההבחנה בפועל התרחשה באחת משתי דרכים: (1) גזירת האחוז המסוים שנחשב על חשבון הרדיפות מאחוזי הנכות הרפואיים, כך שבני המעגל הראשון "זכו" לקבל אחוז גבוה יותר מנכותם על חשבון הרדיפות ולכן גם פיצוי חודשי גבוה יותר; (2) קריטריוני סף אחרים דוגמת קביעה כי ביחס למחלות מסוימות בני המעגל השני יכלו לקבל הכרה על הקשר הסיבתי ביניהן לבין הרדיפות אם היו בני 10 ומטה בתום הרדיפות ומוכרים על נכות נפשית של 30% לפחות, בעוד שבני המעגל הראשון יכלו לקבל הכרה גם אם היו בני 30 בתום הרדיפות ואף אם אין להם נכות נפשית מוכרת.

101 שם.
102 דברי ההסבר להצעת חוק להגדלת הסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014, ה"ח הממשלה 866 (להלן: הצעת חוק התכנית הלאומית).

103 חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 5), התשע"ד-2014, ס"ח 2454.
104 שם, בס' 3(3)(ג).

105 שם, בס' 3(ב).
106 שם, בס' 4. סכום זה של 3,600 ש"ח מתעדכן מפעם לפעם וכיום עומד על 3,991 ש"ח.

107 החלטה 1568 של הממשלה ה-33 "תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה" (27.4.2014); סכום המענק השנתי מתעדכן מפעם לפעם וכיום עומד על כ-4,000 ש"ח לשנה.

108 ס' 4(א), 4 לחוק נכי רדיפות הנאצים (תיקון מס' 19), התשע"ד-2014; גם גובה התגמול מתעדכן מפעם לפעם, וכיום הגמלה החודשית המינימלית עומדת על 2,453 ש"ח.

109 שם, בס' 11א.
110 שם, בס' 9, ס' 9א, וס' 17(א).

111 "כן לזקן" הינה עמותה המקדמת זכויות של ניצולי שואה וזקנים על ידי הליכים משפטיים, ייעוץ וייצוג.

112 בהמשך, בפרק העוסק בצורך בהשלמת ההליך, תובא הטענה כפי שהייתה צריכה להיטען לדידי, בהפליה בין ניצולי המעגל השני שעלו לפני ואחרי 1953, במקום הטענה כפי שנטענה – להפליה בין ניצולי המעגל השני שעלו אחרי 1953 לניצולי המעגל הראשון שעלו אחרי 1953.

113 חוק ההטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 8), התשע"ז-2016, ס"ח 2583.

114 פרוטוקול ישיבה מס' 312 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-20, 3 (20.7.2016).

115 הבקשות נדחו ושני עררים הוגשו – ו"ע (ת"א) 3571/02 ברנס נ' הרשות המוסמכת (פורסם בנבו, 26.3.2003); ו"ע (ת"א) 2755/02 גוילי נ' הרשות המוסמכת (פורסם בנבו, 27.10.2004). טענות העוררים בדבר בריחה מפחד הגרמנים נדחו לגופן, אולם בשל ריבוי העררים קבעה ועדת הערר כי אם המציאות המשפטית תשתנה יוכלו יוצאי לוב לחדש את טענותיהם בפני בית המשפט מבלי שתישמע טענת התיישנות. העררים התגלגלו לפתחו של ביהמ"ש העליון וחזרו לוועדת הערר בתל אביב, לאור טענה של ראיות חדשות, תחת השם "טייר". טענת התיישנות היא טענת הגנה של המדינה כי חלף המועד להגשת ערר על ההחלטה של הרשות המוסמכת לדחות את הבקשה להכרה בנרדפות של יוצאי לוב שפנו בבקשה להכרה שכזו. באותם זמנים דובר על 30 יום מיום דחיית הבקשה.

116 ו"ע (שלום ת"א) 255/08 טייר נ' הרשות המוסמכת (פורסם בנבו, 7.4.2010).
117 שם, בפס' 69-73.

118 עם בעיית השיהוי התמודד בית המשפט כבר בפסק דין ברנס, לעיל הערה 115, כאשר קבע כי ככלל הלוכים לא ברחו מפחד הנאצים ולכן לא חלה בעניינם הלכת הפחד. אולם יחד עם זאת נקבע כי מי שמעוניין לנסות להוכיח כי כן חש מהגרמנים מוזמן לעשות כן, תוך הבנה כי הוא חשוף לחיוב בהוצאות אם יידחה. במקביל קבע פסק דין ברנס כי אם תשתנה ההלכה יוכלו העוררים לשוב ולהגיש ערר מבלי שתועלה כנגדם טענת שיהוי.

- 119 החלטה של שר האוצר "יוצאי לוב יצטרפו למעגל הזכאים לתגמולים" (14.9.2010) mof.gov.il/Releases/Pages/News_354.aspx (להלן: החלטה מנהלית בעניין יוצאי לוב).
- 120 שם, לשון הודעה לעיתונות: "משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר קידמו מהלך לצירופם של יוצאי לוב למעגל הזכאים לתגמולים... המהלך קודם בשיתוף עם הרשות לזכויות ניצולי שואה... המהלך בא להרחיב את החלטת בית המשפט השלום... החליטו שר האוצר וסגנו להרחיב את החלטת בית המשפט ולהעניק זכאות גורפת ליוצאי לוב... שר האוצר, ד"ר שטייניץ: קיבלנו החלטה חשובה שלא להקשות וללכת לקראת אוכלוסיית הקשישים ניצולי השואה אשר שהו בלוב... לא יהיה זה נכון לייצר מנגנון שיבדוק כל מקרה באופן דקדקני ומעמיק. סגן שר האוצר, הרב כהן: אנחנו עדים לתיקון עוול היסטורי שנגרם לציבור רחב של ניצולי שואה... אני שמח שהצלחנו למצוא את המקורות הנדרשים למימון הפיצוי. מנהלת הרשות, עפרה רוס: שמחה לקחת חלק בקידום מהלך שיקל על ניצולי השואה יוצאי לוב ויאפשר להם להצטרף למעגל הזכאים לתגמול...".
- 121 עניין וול, לעיל הערה 82.
- 122 "הודעה לניצולי השואה שהיו תושבי קבע בגרמניה", אתר הרשות לזכויות ניצולי שואה 3.9.2015. www.gov.il/he/departments/holocaust-survivors-rights
- 123 ע"ו (מחוזי ב"ש) 10349-07-13 יגר נ' הרשות לזכויות ניצולי השואה משרד האוצר (פורסם בנבו 9.2.2014).
- 124 עניין וול, לעיל הערה 82.
- 125 החלטה מנהלית של שר האוצר (6.12.15) – <https://www.justice.gov.il/Units/SiuMishpaty/News/news/Pages/decision.aspx>
- 126 בתי המשפט קבעו זאת כקביעה עובדתית, עניין עפרוני, לעיל הערה 41, בעמ' 59-61.
- 127 עניין הרשקו, לעיל הערה 49.
- 128 דו"ח המבקר 2020, לעיל הערה 66, בעמ' 690.
- 129 "יום הזיכרון לשואה ולגבורה תש"ף" הרשות לזכויות ניצולי השואה 19.4.2020 www.gov.il/he/departments/news/hsr_news_20201904