



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

היועצת המשפטית לוועדת הכספים

כ"ט בכסלו התשע"ח

17 בדצמבר 2017

סימוכין: 04605917

לכבוד

חברי ועדת הכספים

נכבדי,

הנדון: אלמנים ואלמנות של ניצולי שואה

ביום 16/11/17 נתן בית המשפט העליון פסק דין בעניין רע"א 1341/17 בלה סלומון נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה. בפסק הדין נקבע כי יש להשוות את זכויותיהם של אלמנים ואלמנות לניצולי שואה מכוח חוקים שונים.

בעקבות פסק הדין החליט יו"ר הוועדה, ח"כ משה גפני לקיים את הדיון בוועדה על מנת לבחון את נושא השוואת הזכויות לאלמנים ואלמנות של ניצולי שואה בכללותו.

א. חוק נכי רדיפות הנאצים

1. חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 מפצה בגין נזקי נכות ניצולי שואה, אזרחי מדינת ישראל, שהגיעו לישראל לפני 1/10/1953 ושהוראות הסכם השילומים אינן חלות עליהם. לפי החוק "ישולם לניצול שואה, כל ימי חייו, חגמול חודשי בשיעור של אחוז אחד מהשכר הקובע לכל אחוז שבדרגת נכותו".

2. בשנת 1995 נחקק סעיף 11א לחוק נכי הרדיפות (להלן – תיקון לגבי אלמנים בחוק נכי רדיפות) שקבע שאלמנים של ניצול שואה שהיה זכאי לתגמול לפי חוק זה, יהיו זכאים לתשלום התגמול במשך 36 חודשים בשיעור שהיה משתלם לניצול השואה.

3. ביוני 2014 תוקן סעיף 11א כך שנקבע בו כי אלמן של ניצול שואה, יהיה זכאי לתגמול בסכום זהה שקיבל ניצול השואה ערב פטירתו למשך 36 חודשים, ולאחר מכן לקצבה חודשית בסכום של 2,000 ₪ לשארית חייו של האלמן, כל עוד לא נישא.

4. עם זאת, נקבע בהוראת מעבר, שתיקון זה (הזכאות לקצבה חודשית בסכום של 2,000 ₪) יחול גם לגבי בן זוגו של ניצול שואה שנפטר עד 36 חודשים לפני 1/6/2014 (כלומר, החל מ-1/6/2011). בן זוג של ניצול שואה שנפטר קודם ל-2011 לא זכאי לקצבה חודשית של 2,000 ₪. הסיבה שהתקופה לקצבה עד יוני 2011 הייתה משיקולי תקציב.

5. לאחר התיקון האמור, במסגרת דיונים בוועדת הכספים, טענו אלמנות ניצולי שואה שקיימת אפליה ביחס לאלמנים לניצולי שואה שנפטרו לפני יוני 2011 בשל כך שאין הן זכאיות בתום 36 החודשים לקצבה חודשית של 2,000 ₪.

6. על מנת לתקן ולו במעט את העיוות האמור, במסגרת חקיקת חוק ההסדרים לשנים 2017 ו-2018 תיקנה ועדת הכספים את החוק וקבעה שאלמן לניצול שואה שנפטר לפני 1/6/11 יהיה זכאי למענק רבעוני בסך 2,500 ₪. כלומר, סכום של 10,000 ₪ לשנה במקום 24,000 ₪ לשנה שזכאים לו אלמנים לניצולי שואה שנפטרו לאחר יוני 2011.

ב. חוק הטבות לניצולי שואה

7. חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 5), התשע"ד-2014, נחקק על מנת להשוות את זכאותם של יוצאי מחנות וגטאות שעלו אחרי 1/10/1953 לזכאותם של ניצולי שואה המוכרים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.

8. חוק זה מעתיק את ההטבות שיש בחוק נכי רדיפות הנאצים: תשלום תגמול חודשי לניצולים נכים, תשלום תגמול מוגדל לניצולים נזקקים, מימון טיפול רפואי במחלות המוכרות כקשורות לשואה והטבות נלוות נוספות ובהן תשלום תגמול לבן הזוג של נכה שנפטר.

9. חוק ההטבות קובע שגם יוצאי מחנות ריכוז וגטאות (אף אם לא עלו לישראל לפני יום 1/10/1953 כפי שנדרש בחוק רדיפות הנאצים) יהיו זכאים לתגמולים ולהטבות כאילו היו מוכרים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.

10. תחילתו של חוק ההטבות סיום 1/6/2014 ונקבע בו כי לא ישולמו ולא יינתנו תשלום או הטבה לפי חוק ההטבות בעד התקופה שקדמה ליום התחילה.

ג. פסק הדין בעניין רע"א 1431/17 בלה סלומון ואח' נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה

11. בלה סלומון ובתיה טל היו בנות זוג של ניצולי שואה שנפטרו בשנת 2013. ערב פטירתם בני זוגן לא היו מוכרים לקצבה מכוח חוק נכי הרדיפות. עם זאת, לאחר תיקון חוק ההטבות בשנת 2014, שהעתיק את חוק נכי הרדיפות, בני זוגן ערב פטירתם היו מוכרים כזכאים לפי חוק ההטבות.

12. הרשות לניצולי שואה הכירה בהן כאלמנות אשר זכאיות ל-36 החודשים של קצבה, אך סירבה להעניק להן את הקצבה החודשית של 2,000 ₪ לכל ימי חייהן בשל כך שחוק ההטבות תחילתו ב-2014.

13. המערערות טענו שהתיקון לחוק נכי הרדיפות שמקנה קצבה חודשית של 2,000 ₪ חל גם על אלמן של ניצול שואה שנפטר לאחר 2011 אף אם זכאותו היא מכוח ההטבות ולא מכוח חוק נכי הרדיפות.

14. על החלטת הרשות ערערו בלה ובתיה לוועדת ערעור. ועדת הערעור קבלה את הערעור של בתיה טל שכן במועד פטירתו של בן זוגה הוא היה מוכר לפי חוק ההטבות. לעומת זאת, ועדת הערעור דחתה את הערעור של בלה סלומון שכן בו זוגה שנפטר לא הוכר בחייו כזכאי וההכרה בו כניצול הייתה רק לאחר מותו.

15. בלה סלומון והרשות לניצולי שואה ערערו לביהמ"ש המחוזי על החלטות ועדת הערעור. ביהמ"ש המחוזי דחה את רוב הערעור של בלה סלומון וקיבל את ערעור הרשות באופן חלקי, תוך שהייתה מחלוקת לגבי אופן יישום הזכאות.

16. על החלטת ביהמ"ש המחוזי ערערו בתיה טל, בלה סלומון והרשות לניצולי שואה לביהמ"ש העליון. ביהמ"ש העליון דן בכל הערעורים במשותף.
17. המערערות טענו שהשוואת הזכויות מכוח חוק ההטבות צריכה לחול גם על הוראת המעבר לגבי הקצבה החודשית של 2,000 ₪ כך שאין הבדל בין בן זוג ניצול שואה שנפטר לפני 2014 לבין בן זוג שנפטר לאחריו.
18. הרשות לניצולי שואה טענה לעומת זאת שכיוון שיום התחילה של חוק ההטבות מתחיל מיום 1/6/2014, הרי שאין הוא מקנה הטבות למי שנפטר קודם לכן.
19. ביהמ"ש העליון קבע שניתוח פרשני של הסדרי החקיקה הרלוונטיים מוביל למסקנה שיש להכיר בזכאותן של בתיה טל ובלה סלומון לקבל את הקצבה החודשית ואת התגמולים ל-36 חודשים לחוק נכי הרדיפות כאילו היו בנות זוג של נכה לפי חוק נכי הרדיפות.
20. ביהמ"ש קבע שאף שניתן לפרש את החוק גם כפי שהרשות לניצולי שואה מציעה, הפרשנות לפיה ישנה זכאות למערערות מגשימה את תכלית החקיקה באופן טוב יותר.
21. ביהמ"ש קבע שהתכלית של החקיקה הזו היא תכלית סוציאלית – הטבת מצבם של בני ובנות זוג של נכה שנפטר. כמו כן, מטרתו של חוק ההטבות היא השוואת המעמד של ניצולי השואה הזכאים לפי חוק נכי הרדיפות לאלה שאינם זכאים מכוח חוק נכי הרדיפות.
22. מטרת התיקון הייתה ליצור הסדר שלם ומקיף להגדלת הסיוע הניתן לקבוצות הניצולים השונות ולהשוואת המעמד ביניהן, באופן שבו גם נרדפים לפי חוק ההטבות יזכו לאותם תגמולים שלהם זוכים נכים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.
23. ביהמ"ש מסכים שהוראת המעבר לתיקון בקשה להגביל את מספר בני הזוג של הנפטרים שזכאים לתגמול, משיקולים תקציביים. ואולם, ביהמ"ש אינו סבור שהמחוקק ביקש לשלול באופן מפורש את הזכאות מנרדפים שנפטרו בתוך תקופת 36 החודשים לפני יום 1/6/2014.
24. ביהמ"ש מצא שבהוראת המעבר אין קביעה חד משמעית של המחוקק לעניין אי החלת השוואת הזכויות לבני זוג של אלמנים לתקופה שקדמה ל-1/6/14 והשאלה אף לא נדונה ולא זכתה למענה מפורש בוועדת העלייה והקליטה שדנה בחקיקה.
25. ביהמ"ש מציין שאימוץ הפרשנות המוצעת על ידי הרשות לניצולי שואה משמעה פגיעה בשוויון בין בני זוג של נרדפים וזאת בהסתמך על מועד פטירתם ומבלי שהמחוקק ביקש לקבוע כך במפורש. הפגיעה בשוויון מתחדדת מקום שבו תכלית החקיקה היא דווקא להגדיל את השוויון בין קבוצות ניצולי השואה השונות.
26. על רקע זה פרשנות המביאה ליצירת הבחנות בזכאות לתשלומים בין קבוצות שונות שאינה מקדמת את השוויון ואף סותרת את התכלית הכללית של תיקוני החקיקה שהיא הגדלת היקפי הזכאות וצמצום ההבחנות.

27. לפיכך ביהמ"ש קובע שגם בן או בת זוג של מי שהוכר כנרדף לפי חוק ההטבות ושנפטר בתקופת 36 החודשים לפני יום 6/2014 זכאי להטבות. כמו כן, ביהמ"ש קובע שיש להחיל לגבי בני הזוג הללו את שני רכיבי ההסדר: קרי – גם את המענק ב-36 החודשים וגם את הקצבה החודשית של 2,000 ₪ לאחר 36 החודשים ואילך.

28. לבסוף מציין ביהמ"ש לעניין השיקול התקציבי: "כידוע, קביעת אופן חלוקת העוגה התקציבית – עניין היא למחוקק. הוא המוסמך להגביל את תחולתם של מתן הטבות ותגמולים לקבוצות זכאים שונות. כך, אכן עשה המחוקק בקובעו את הוראת המעבר, המגבילה את היקף הזכאים להטבה הניתנת מכוח תיקון מס' 19 לחוק הנר"ן. ואולם, כאמור מעלה, הוראת התחולה לתיקון מס' 5 לחוק ההטבות לא קבעה במפורש כי אין היא חלה על ההסדר הקבוע בהוראת המעבר." ובהמשך מציין ביהמ"ש כי "לא מצאתי כי טענת הרשות שלפיה קבלת טענות המערערות משמעה הטלת נטל כבד על קופת המדינה יש בה כדי לשנות ממסקנתנו...".

ד. הערות

29. מוצע לברר עם הרשות לזכויות ניצולי שואה כיצד היא מתעתדת לבצע את ההשוואה בין זכויות האלמנים והאלמנות שנקבעה בפסק הדין.

30. כמו כן, מוצע שהוועדה תבחן האם נכון להותיר על כנה את ההבחנה שנוצרה בין בני זוג למי שנפטר לפני 2011 שזכאי רק למענק שנתי של 10,000 ₪ במקום 24,000 ₪ שזכאי לו בן זוג שנפטר לאחר 2011. מוצע לבחון האם לא ראוי לנוכח הקביעות של פסק הדין בדבר שוויון והרחבת היקפי הזכאות להשוות גם בין אלמנים ואלמנות אלו.

31. כמו כן, מוצע לבחון האם יש צורך בתיקוני חקיקה אחרים לצורך הרחבת השוויון לעניין ההטבות לניצולי שואה.

בכבוד רב,

שגית אפיק