



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

**הרחבת הזכאות לקבלת גמלה מתוקף חוק נכי רדיפות  
הנאצים, התשי"ז–1957  
– אומדן עלות –**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

**כתיבה: אליעזר שוורץ**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

א' בטבת תשס"ח

10 בדצמבר 2007

מסמך זה מוגש לחה"כ דוד טל, ובו אומדן העלות של יישום הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות) (תיקון – הגדרת נכה – בעל נתינות או פליט), התשס"ז–2007.

## **יודגש כי מסמך זה אינו מתיימר להיות מחקר היסטורי, ויש להתייחס לנתונים ולהנחות המוצגים בו בהתאם.**

### **1. רקע**

בעקבות הסכם השילומים שנחתם בין מדינת ישראל לממשלת גרמניה בשנת 1952, נחקק בשנת 1957 חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז–1957. חוק זה מגדיר את תנאי הזכאות לקצבה חודשית של ניצול השואה שאלמלא הסכם השילומים היה זכאי להגיש תביעה לפיצויים מממשלת גרמניה.<sup>1</sup> בין היתר, החוק קובע כי נכה (כהגדרתו בחוק) הזכאי לתגמולים הוא מי שעלה לארץ לפני 1 באוקטובר 1953 ושדרגת נכותו אינה נמוכה מ-25%. סעיף 160 לחוק הפיצויים הגרמני קובע כי ניצול השואה שעקב המלחמה נפגע מעמדו והוא הפך לחסר נתינות או לפליט, זכאי לפיצוי מממשלת גרמניה. משמעות הדבר היא כי ניצול השואה שמעמדו אינו תואם את ההגדרה הזאת בחוק הפיצויים הגרמני אינו זכאי לקצבה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, כיוון שאין לו כל המאפיינים המנויים בהגדרה של "נכה" כפי שהיא מופיעה בסעיף 1 לחוק זה (לא היה זכאי לפיצוי מממשלת גרמניה על-פי סעיף 160 בחוק הפיצויים הגרמני).

מעמדם האזרחי של היהודים במלחמת העולם השנייה השתנה ממדינה למדינה, ובחלק מהמקרים היהודים לא הפכו לחסרי נתינות או לפליטים אף שסבלו מרדיפות הנאצים. במהלך השנים נחתמו הסכמי פיצוי נוספים בין ישראל לגרמניה ונעשו שינויים בחוק הישראלי, כדי להרחיב את מעגל ניצולי השואה המקבלים פיצוי כלשהו. עם זאת, עדיין יש ניצולים שאינם מקבלים כיום שום פיצוי, ובחלק מהמקרים הבעיה היא שהם לא הוגדרו חסרי נתינות או פליטים.

הצעת החוק שבנדון מבקשת לקבוע (באמצעות תיקון בחוק ההסדרים לשנת 2001) כי ניצול השואה שכיום אינו זכאי לקצבה מתוקף חוק נכי רדיפות הנאצים רק משום שמעמדו אינו תואם את ההגדרה של חסר נתינות או פליט יהיה זכאי להטבות הניתנות על-פי חוק זה. עם זאת, הצעת החוק שבנדון קובעת שהזכאות לקצבה בגין התיקון המוצע תהיה רק לניצול השואה שאינו מקבל כיום וגם לא קיבל בעבר שום תשלום בגין היותו ניצול השואה מתוקף ההסכמים השונים שנחתמו במהלך השנים.<sup>2</sup>

### **2. ניתוח העלות של יישום הצעת החוק**

לצורך חישוב העלות של יישום הצעת החוק שבנדון, יש לאמוד את היקף האוכלוסייה שתהיה זכאית לתגמול כלשהו אם הצעת החוק תתקבל, ואת סך התגמולים שישולמו לאוכלוסייה זו.

<sup>1</sup> בחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז–1957 מוגדר נכה כך: "אדם שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה, ואשר אילולא הנאמר בהסכם בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הפדרלית של גרמניה מיום כ' באלול תשי"ב (10 בספטמבר 1952) ובמכתב מס' 1א' שבו, היה זכאי בגלל נכותו לתגמול, קצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה".

<sup>2</sup> הנוסח בהצעת החוק הוא: "...לא תימנע ההכרה באדם כנכה לפי החוק האמור רק עקב כך שלא היה חסר נתינות או פליט כאמור בסעיף 160 לחוק הפיצויים הגרמני, ובלבד שלא קיבל ואינו מקבל בשל נכותו תגמול, קצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה ולא קיבל ואינו מקבל תשלום לפי ההסכם שנחתם ביום י"ב בתשרי התשנ"ג (9 באוקטובר 1992).... או תשלום ממדינת חוץ בקשר לנכותו או בקשר להיותו או להיות בן משפחתו, נרדף".

מטרתה המקורית של הצעת החוק שבנדון היתה לפתור בעיקר את בעייתם של ניצולי השואה שעלו לארץ מלוב ומתוניסיה, שאינם זכאים לתגמול כלשהו בגין היותם נכי רדיפות הנאצים. עם זאת, נוסח הצעת החוק כיום הוא נוסח כללי, ונוגע לכלל היהודים שבתקופת השואה לא היו חסרי נתינות או פליטים ולכן אינם זכאים כיום לפיצוי. יש לבחון אם קבלת הצעת החוק תיטיב גם עם ניצולים שאינם יוצאי תוניסיה או לוב.

מבירור שערךנו עם משפטנים<sup>3</sup> העוסקים בתחום עולה כי סביר להניח שהבעיה של אי-התאמה עם ההגדרה של חסר נתינות או פליט קיימת גם לגבי ניצולי השואה ממדינות נוספות (בעיקר מדינות מערב-אירופה), ואילו לגבי יוצאי לוב היא אינה קיימת.<sup>4</sup> עם זאת, הם ציינו כי אין באפשרותם לקבוע באילו מדינות מדובר, וכי למעשה מדובר בסוגיה משפטית-היסטורית המצריכה מחקר מעמיק.<sup>5</sup>

כיוון שמסמך זה עוסק באומדן עלות יישום הצעת החוק, החלטנו שאין הצדקה לקיים מחקר היסטורי שכזה במסגרת זו, ולכן נתייחס לכלל המדינות שייתכן שהן רלוונטיות לחישוב.<sup>6</sup> **יודגש כי ייתכן שחלק מן העולים מהמדינות המוזכרות כאן מקבלים כיום פיצויים, אך כיוון שאין אפשרות לקבוע במדויק לגבי אילו מדינות הבעיה קיימת, החלטנו להציג נתונים בנוגע למדינות שלגביהן ייתכן שהיא קיימת.**

להערכתנו, רוב הזכאים הפוטנציאליים לפיצוי על-פי הצעת החוק הם אנשים בגיל הזיקנה (+65), מהטעמים האלה:

- עד אמצע חודש מאי 1943 שוחררו מדינות צפון-אפריקה מהכובש הנאצי ומכיבוש בעלות-בריתו, כך שכל התושבים במדינות אלו בתקופת הכיבוש יהיו בני 65 לפחות בשנת 2008;
  - סביר להניח ששיעורי הילודה בקרב יהודים שנרדפו על-ידי הנאצים במדינות השונות היו נמוכים בתקופת הנרדפות, כך שעיקר הזכאים הפוטנציאליים הם אנשים שנולדו לפני הכיבוש הנאצי או בראשיתו, וממילא הם כבר בני 65 ויותר.
- כאמור, הזכאות לפיצוי מתוקף חוק נכי רדיפות הנאצים ניתנת רק לאדם שעלה לארץ לפני 1 באוקטובר 1953 והוגדר נכה לפי חוק זה.<sup>7</sup> כיוון שמדובר בעיקר באנשים שהגיעו לגיל זיקנה, הרי שהאוכלוסייה הרלוונטית לפי הצעת החוק היא בעיקר האנשים המקבלים כיום קצבת זיקנה שעלו לארץ מאחת מהמדינות הרלוונטיות לפני 1 באוקטובר 1953.

<sup>3</sup> עו"ד שי סומך, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, שיחות טלפון, ספטמבר 2007. עו"ד ירח שפיר, הלשכה לשיקום נכים, משרד האוצר, שיחות טלפון ודוא"ל, ספטמבר 2007. וכן עו"ד אהוד מוזס, ועידת התביעות, שיחת טלפון, ספטמבר 2007.

<sup>4</sup> לדעתם של עו"ד סומך ועו"ד שפיר, מעמדם של יוצאי לוב תואם את האמור בהגדרת חוק הפיצויים הגרמני לגבי חסר נתינות או פליט, אך יש בעיה בהגדרתם כנרדפים. לדברי עו"ד שפיר, סוגיה זו נדונה כיום בבית-המשפט העליון, כך שייתכן שהבעיה תיפתר בקרוב.

<sup>5</sup> בניסיון לברר סוגיה זו פנינו למכון הבין-לאומי לחקר השואה ב"יד-ושם", ולאחר שנוכחנו לדעת כי מדובר במחקר ארוך ומעמיק החלטנו שאין הצדקה לקיימו במסגרת זו.

<sup>6</sup> ברשימה מניו מדינות מערב-אירופה וצפון-אירופה וכן מדינות צפון-אפריקה שניצולי השואה שהיו תושביהן נתקלו בקושי לקבל פיצויים – על-פי המופיע באתר האינטרנט של ועידת התביעות, [http://www.claimscon.org/index\\_he.asp?url=heb/new\\_WP](http://www.claimscon.org/index_he.asp?url=heb/new_WP), תאריך כניסה: 3 בדצמבר 2007, וכן על-פי דבריהם של גורמים שונים העוסקים בתחום שעמם נועצנו (ראו הערה 3).

<sup>7</sup> סעיף 1 בחוק נכי רדיפות הנאצים מגדיר נכה: "אדם שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה...". סעיף 3 בחוק קובע שנכה יהיה זכאי לתגמולים אם עלה לארץ לפני 1 באוקטובר 1953 ואם דרגת נכותו אינה נמוכה מ-25%. עם זאת נאמר לנו על-ידי גורמים שונים כי בפועל התגמולים ניתנים כמעט לכל מי שהוכיח קשר בין נכותו לתקופת הכיבוש הנאצי (גם אם דרגת נכותו נמוכה מ-25%).

נציג את נתוני המוסד לביטוח לאומי<sup>8</sup> בנוגע למקבלי קצבאות זיקנה ושאיירים שעלו לארץ לפני 1 באוקטובר 1953 מהמדינות הרלוונטיות, על-פי מדינות המוצא:<sup>9</sup>

סה"כ	שאיירים	זיקנה	
511	61	450	איטליה
1,015	88	927	אלג'יריה
552	31	521	בלגיה
380	36	344	בריטניה
22	-	22	דנמרק
469	35	434	הולנד
4,593	635	3,958	תוניסיה
7,376	900	6,476	לוב
21	-	21	לוקסמבורג
9	1	8	נורבגיה
931	60	871	צרפת
25	3	22	שבדיה
143	14	129	שווייץ
<b>15,524</b>	<b>1,814</b>	<b>13,710</b>	<b>סה"כ</b>

נציין כי ייתכן שהנתונים שהוצגו אינם משקפים את מספר הזכאים המרבי, מטעמים מספר; עם זאת לצורך חישוב האומדן נניח כי המספר שהוצג הוא המספר המרבי, מנימוקים אלו:

- ייתכן שיש אנשים שאינם נכללים בנתונים אלו כיוון שהם מקבלים קצבת זיקנה בגין בן הזוג (הם עצמם לא היו מבוטחים), אך הם זכאים לגמלה על-פי הצעת החוק, ולכן יש להביא אותם בחשבון;
- הנתונים בנוגע למקבלי קצבת שאירים מתייחסים לארץ המוצא של האדם שבגינו ניתנת הקצבה, כך שיייתכן שבנתונים אלו כלולים אנשים שלא עלו מהמדינות הרלוונטיות;
- ייתכן שבין מקבלי קצבת השאיירים יש אנשים שלא הגיעו לגיל זיקנה (וממילא סביר להניח שיישום הצעת החוק לא יחול עליהם), והם מקבלים את הקצבה בגין קרוב משפחתם.

עלות התגמולים<sup>10</sup>

סכום התגמולים הניתן מתוקף חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, משתנה בהתאם למצבו של הזכאי. החוק קובע שלוש רמות תגמולים (תגמול לנצרך, תגמול לנזקק ותגמול רגיל) על-פי מצבו הכלכלי של הזכאי. מנתוני הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר עולה כי כ-82.7% מהזכאים מקבלים תגמול רגיל; כ-12.2% מקבלים תגמול לנזקקים וכ-5.1% מקבלים תגמול לנצרכים.

<sup>8</sup> הגב' גבריאלה הלברון, אגף זיקנה – מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, דוא"ל, 26 בנובמבר 2007.

<sup>9</sup> ההתייחסות במסמך זה ליהודי בריטניה ושווייץ היא על בסיס המופיע באתר ועידת התביעות (ראו הערה 6). ייתכן שמדינות אלו אינן רלוונטיות להצעת החוק שבנדון, אך כיוון שמספרם של העולים ממדינות אלו קטן, החלטנו להביא אותם בחשבון.

<sup>10</sup> מר רפי פינטו, ראש הלשכה לשיקום נכים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2007, וכן עו"ד ירח שפיר, הלשכה לשיקום נכים, משרד האוצר, שיחות טלפון ודוא"ל, ספטמבר 2007.

העלות השנתית הממוצעת של התגמולים המשולמים מתוקף חוק נכי רדיפות הנאצים היא כ-26,000 ש"ח לזכאי.<sup>11</sup> סביר להניח שגם הזכאים שיצטרפו עקב קבלת הצעת החוק שבנדון יהיו זכאים לתגמולים משלוש הרמות שפורטו, ולהערכת הלשכה לשיקום נכים,<sup>12</sup> ההתפלגות שלהם תהיה דומה להתפלגות הקיימת. לפיכך העלות הממוצעת משקפת את העלות לגבי כל זכאי חדש.

#### חישוב עלות יישום הצעת החוק

כפי שראינו, מספר הזכאים המרבי הרלוונטי להצעת החוק הוא כ-15,500. עם זאת, סביר להניח שמספר הזכאים בפועל יהיה נמוך במידה ניכרת, מכמה סיבות:

- כ-47% מכלל הזכאים הפוטנציאליים הם אנשים שעלו מלוב. כאמור, הקושי המשפטי לגבי יהודי לוב איננו הגדרת הנכות אלא הגדרת הנרדפות, וממילא הצעת החוק שבנדון אינה מספקת לו פתרון;<sup>13</sup>
- הסכמים הדומים להסכם השילומים עם ישראל נחתמו בין גרמניה למדינות נוספות (הולנד, בלגיה ועוד), וכן נחתמו הסכמים נוספים במשך השנים (קרן סעיף 2 וכדומה). כיוון שהצעת החוק שבנדון מסייגת את הזכאות לגמלה באי-קבלת תשלום בגין הסכם אחר, ייתכן שחלק מהזכאים הפוטנציאליים כבר מקבלים תשלום כלשהו (בעיקר יוצאי מערב-אירופה) וממילא אינם זכאים לגמלה על-פי הצעת החוק שבנדון.

נציג ניתוח רגישות של העלות השנתית הצפויה אם תתקבל הצעת החוק בהתאם למספר הזכאים:

מספר זכאים	עלות שנתית (מיליוני ש"ח)
5,000	130
6,000	156
7,500	192
10,000	260
15,000	390

לסיכום, מהנתונים ומההנחות שהוצגו לעיל סביר להניח שהעלות השנתית של יישום הצעת החוק לא תעלה על 200 מיליון ש"ח בשנת היישום המלאה. מכיוון שמדובר באוכלוסייה מבוגרת, הרי שהתגמולים שישולמו מתוקף הצעת החוק יקטנו עם השנים.

<sup>11</sup> עלות זו חושבה בלשכה לשיקום נכים, על-ידי חלוקת סך ההוצאה השנתית בגין חוק נכי רדיפות הנאצים במספר הזכאים.

<sup>12</sup> מר רפי פינטו, ראש הלשכה לשיקום נכים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 25 בנובמבר 2007.

<sup>13</sup> ראו הערה 4 לעיל.