



ועדת החקירה הממלכתית

בנושא

הסיוע לניצולי השואה

דין וחשבון

ירושלים, סיוון התשס"ח - יוני 2008

עריכת לשון  
חנה קן-ברונשוויג

הפקה והבאה לדפוס  
חנה קן-ברונשוויג

עיצוב, ביצוע גרפי והדפסה  
ארט פלוס, ירושלים

# ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה

מונתה על ידי נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש  
על פי החלטת הוועדה לענייני ביקורת המדינה  
מיום א' בשבט התשס"ח (8.1.08)

חברי הוועדה

שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר – יושבת־ראש הוועדה

פרופסור צבי איזיקוביץ' – חבר

פרופסור עומר מואב – חבר



## תוכן העניינים

9	<b>רשימת קיצורים</b>
11	<b>הקדמה</b>
16	<b>פרק ראשון – רקע היסטורי</b>
53	<b>פרק שני – רקע משפטי</b>
53	הצעת החוק
58	חוק נכי רדיפות הנאצים
59	התיקונים שנעשו בחוק נכי רדיפות הנאצים
60	הארכת מועד הזכות לתבוע
61	הנדבך הסוציאלי
70	תגמולים למי ששהה על אדמת גרמניה בתאריך 1.1.47
71	ההבדל בשיעור הפיצוי – ההסדר הישראלי מול ההסדר הגרמני
78	כיסוי עלות הטיפול הרפואי בניצולי השואה
79	ניצולי השואה המקבלים רנטה מגרמניה
	שירותי בריאות כללית 80
	מכבי שירותי בריאות 81
82	ניצולי השואה המקבלים תגמולים מישראל
82	פיצויים לנפגעי רדיפות
84	הפרוצדורה לקביעת תגמולים
88	הגדרת ניצול שואה
93	<b>פרק שלישי – הטענות</b>
94	התנהלות המדינה וממשלות ישראל השונות
104	מצוקת ניצולי השואה
107	הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר

111 **פרק רביעי - דיון, ממצאים ומסקנות - כללי**

**פרק חמישי - דיון, ממצאים ומסקנות - הפיצויים**

115 **המגיעים לניצולים**

115 **רקע**

116 **מועד תחילת תשלום התגמולים**

119 **ההבדל בסכומי התגמולים - חוק נכי רדיפות הנאצים מול ה-BEG  
עצמאות ההסדר הישראלי ומחירה - הפלייתם לרע של הניצולים**

120 **שעלו לישראל לפני 1.10.53**

**עמדת המדינה לגבי הפגיעה בזכות הקניין של הניצולים שעלו**

128 **לישראל לפני 1.10.53**

146 **השוואה להסדרים במדינות אחרות - הולנד**

149 **חישוב הפער בין התגמול החודשי הישראלי לבין הרנטה הגרמנית  
המלצת הוועדה לתיקון הפגיעה בקניינם של חברי הקבוצה**

156 **המקופחת**

161 **הניצולים יוצאי בולגריה**

164 **הניצולים ללא פיצויים**

165 **זכאות לפיצויים רטרואקטיביים**

166 **ניכויים מן התגמול לנצרך ולנזקק**

167 **קבוצות ניצולים המבקשים זכאות**

**פרק שישי - דיון, ממצאים ומסקנות - השימוש שהמדינה**

168 **עושה בכספי ועידת התביעות**

**פרק שביעי - דיון, ממצאים ומסקנות - הלשכה לשיקום**

171 **נכים**

171 **העדויות**

174 **טענות הניצולים**

176 **דיון**

176 **התנהלות מכבידה של הלשכה והתמשכות ההליכים**

179 **מיצוי זכויות**

180 ההיבט הרפואי של הטיפול בניצולים

הקשר הסיבתי 180

שיעור הנכות 188

191 כיסוי עלות הטיפול הרפואי בניצולי השואה באמצעות קופות-החולים

ניצולי השואה המקבלים רנטה מגרמניה 191

ניצולי השואה המקבלים תגמולים מישראל 192

### **פרק שמיני – דיון, ממצאים ומסקנות – תמיכה בניצולים**

194 **על-ידי מתן שירותים לניצולים**

200 **אחרית דבר**

203 הפיזויים המגיעים לניצולים

206 הלשכה לשיקום נכים

208 שירותים לניצולים

213 **ביבליוגרפיה**

225 **נספחים**

225 נספח א' – מערך שירותים לניצולי השואה

227 מבוא

230 רציונל למתן מערך שירותים תומך

233 מודל מערך שירותים המוצע לניצולים

235 מבנה המודל ומרכיביו

צרכים 236

זכויות 237

איזון בין צרכים וזכויות – ביצוע 237

240 סיכום והמצלות

243 ריכוז טבלאות

טבלה א' – שירותים לזקנים בישראל 245

טבלה ב' – שירותים ייחודיים לניצולי שואה 252

טבלה ג' – שירותים והטבות לניצולי השואה במדינות אירופה 265

טבלה ד' – ריכוז מערך השירותים המומלץ 284  
טבלה ה' – ריכוז מערך כוח אדם ומנגנון מנהלי 287

- 291 נספח ב' – מסמכי מינוי ועדת החקירה  
293 החלטת הוועדה לביקורת המדינה מיום 8.1.2008  
295 כתב־מינוי ועדת חקירה בנושא הסיוע לניצולי שואה 20.1.2008
- 297 נספח ג' – רשימת העדים



## רשימת קיצורים

חוק נכי רדיפות הנאצים	חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957
חוק נכי המלחמה בנאצים	חוק נכי המלחמה בנאצים, תשי"ד-1954
החוק החדש	חוק התכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים ולסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), תשס"ח-2008
חוק ההטבות	חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, תשס"ז-2007
חוק ההטבות המתוקן BEG	חוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007. חוק הפיצויים הפדרלי הגרמני, או בשמו המלא: חוק הפיצויים הפדרלי לקרבנות הרדיפות של הנציונל-סוציאליזם
בג"ץ הירשזון	בג"ץ 5263/94 הירש[נ]זון נ' שר האוצר, פ"ד מט(5) 837 (1996)
דנ"א גרנות	דנ"א 11196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 (טרם פורסם; ניתן בתאריך 9.10.05)
ועדת החקירה	ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת סוגיית הסיוע לניצולי השואה
ועידת התביעות	ועידת התביעות היהודיות החומריות נגד גרמניה (The Conference on Jewish Material Claims Against Germany)
קרן הרווחה	עמותת "הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל"

עמך

עמותת "עמך - המרכז הישראלי לתמיכה  
נפשית וחברתית בניצולי שואה והדור השני"

הסכם השילומים

הסכם בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה  
הפידיאלית של גרמניה מתאריך 10.9.52 (כ"א  
69, עמ' 75).

## הקדמה

מדינת-ישראל ראתה עצמה מאז ומתמיד כבאת כוחם של בני העם היהודי, קרבנות מכונת הרצח הנאצית, אשר חלקם, שארית הפליטה, נהרו ועלו אליה עם הקמתה – והיא אז מדינה צעירה הטרודה בדאגות קיומיות – השתקעו בה והשתתפו בבנייתה ובפיתוחה. הכול זוכרים כי במשפטו של הפושע הנאצי אדולף אייכמן, שנערך בירושלים בשנת 1961 ואשר במהלכו נחשפו חלק מזוועות השואה, הצהיר היועץ המשפטי לממשלה דאז, גדעון האוזנר, בפתח דבריו כי לצדו, כנציג המדינה, ניצבים ששת המיליונים שנרצחו – כשליש מבני העם היהודי – והוא מבקש להיות להם לפה.<sup>1</sup> שנים רבות לאחר מכן, בתחילת שנת 2008, כונסה במוסד "יד-ושם" שבירושלים – אתר שהוקם לזכרם של הנרצחים ולהנצחת השואה – ועדת החקירה הנוכחית, והתבקשה לבדוק כיצד נהגה המדינה באלו ששרדו: בניצולי השואה.

כאשר ניהלה מדינת-ישראל בשנת 1952 משא ומתן עם גרמניה המערבית על קבלת פיצויים (שכוננו "שילומים"), ויתרה המדינה בשמם של אותם ניצולים שהיו אזרחיה, מבלי לקבל את הסכמתם, על זכותם לתבוע פיצויים אישיים מגרמניה המערבית, ולאחר מכן אף קיבלה על עצמה לדאוג להם. תמורת ויתור זה התחייבה ממשלת גרמניה המערבית להעביר למדינת-ישראל פיצוי, בעיקר בטובין, שלהם הייתה המדינה זקוקה נוכח מצבה הכלכלי הקשה. כך נשללה מן הניצולים האפשרות לתבוע מגרמניה המערבית פיצויים אישיים בגין פגעי השואה, אך לכאורה ניתנה להם הזכות לפנות בעניין אל מדינת-ישראל. חובתה של מדינת-ישראל כלפי הניצולים הפכה אפוא להיות לא רק חובה מוסרית – שעל כך מיותר להכביר מילים – אלא גם חובה שיש לה היבט משפטי. חובה זו ביקשה המדינה למלא באמצעות תחיקה,

1 ראו "היועץ המשפטי לממשלה נגד אדולף אייכמן – נאום הפתיחה" – מרכז ההסברה במשרד ראש הממשלה (תשכ"א), 7.

שבעיקרה קבעה זכאות לפיצויים בגין נזקי-גוף של הניצולים, אותם נזקים שאלמלא ויתורה של המדינה בגדרי הסכם השילומים היו זכאים לתבוע פיצויים מגרמניה המערבית בגינם. ברם, השאלה שעלתה במהלך השנים, ואשר אותה גם נתבקשה עתה ועדת החקירה לבדוק, היא אם אכן ובאיזה מידה קיימה החברה הישראלית, במדינת-ישראל היהודית והדמוקרטית, את חובתה כלפי הניצולים.

דו"ח מבקר המדינה, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, שהתפרסם בחודש אוגוסט 2007, הצביע על "ליקויים חמורים בטיפול בניצולי השואה"<sup>2</sup>. מבקר המדינה קבע, כי רבים מאלו שניצלו מרדיפות הנאצים או נאלצו להימלט מפניהם אינם זכאים לקבלת תגמולים ממדינת-ישראל, וכי היעדר הגדרה למונח "ניצול שואה" בתחיקה הישראלית אפשר שפגע ביכלתה של המדינה למצות את האפשרות לסייע להם.<sup>3</sup> המבקר קבע עוד, כי ארגונים שהוקמו על-ידי ניצולי השואה נטלו על עצמם לבצע פעילות שהיה על מדינת-ישראל לבצעה או למצער ליטול בה חלק; וגם ארגונים אלו נתקלים לעתים בקשיים לקבל תמיכה מן המדינה לפעילותם.<sup>4</sup> המבקר הוסיף וקבע, כי במקרים מסוימים הטיפול בעניינם של ניצולי השואה בלשכה לשיקום נכים שבמשרד האוצר נמשך שנים ארוכות. כתוצאה, התובעים נפגעים קשות, וחלקם, נוכח גילם המתקדם ומצבם הבריאותי, אף אינו זוכה לראות את סיום הטיפול בפנייתו בחייו.<sup>5</sup> עוד קבע המבקר, כי קיים חוסר שוויון בין קבוצות שונות של ניצולי שואה המקבלים תגמולים ממדינת-ישראל, וכי על הממשלה לשקול את האפשרות להשוות את זכויותיהן של קבוצות אלו זו לזו.<sup>6</sup> לבסוף קבע המבקר, כי פעילויותיה השונות של המדינה, שמטרתן לסייע לניצולי השואה – כגון בהשבת רכוש של נספים בשואה המצוי בישראל כדי שניתן יהיה בעזרתו לממן את הסיוע – מתנהלות בעצלתיים,

2 ראו דו"ח ביקורת על הסיוע לניצולי השואה" – דו"ח מבקר המדינה (תשס"ז), 5.

3 שם, עמ' 11.

4 שם, עמ' 13 ו-17.

5 שם, עמ' 20, 21, 23, 24.

6 שם, עמ' 26.

וזאת הגם שאוכלוסיית הניצולים מבוגרת, רבים בה החולים והיא מתמעטת משנה לשנה.<sup>7</sup>

על רקע זה החליטה ביום 7 בינואר 2008 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, מכוח סמכותה על-פי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת נושא הסיוע לניצולי השואה (להלן: ועדת החקירה). וכך נקבע בהחלטה על הקמת ועדת החקירה:

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת רואה בנושא זה נושא בעל חשיבות ציבורית חיונית בשעה זו, הטעון בירור.

הוועדה תחקור ותקבע ממצאים ומסקנות בנושאים הבאים:

1. מתן מענה הולם לצרכיהם המיוחדים של אזרחי ישראל ותושביה הנמנים על נכי רדיפות הנאצים, ניצולי השואה ופליטיה, הן בהיבטים החומריים והן בהיבטים הרפואיים והנפשיים, תוך השוואה לסיוע הניתן למטרות אלה על ידי ממשלות זרות לאוכלוסיות דומות. כל זאת, על רקע התנהלות ממשלות ישראל בכל הקשור למילוי אחר הסכמים, התחייבויות והחלטות, לרבות הסכמים בינלאומיים, לעניין מתן סיוע וטיפול באוכלוסיות האמורות לעיל, לרבות תמיכה בקרנות וארגונים המסייעים לאוכלוסיות אלה.

2. דרך טיפולה, התנהלותה ותפקודה של הלשכה לשיקום נכים במשרד האוצר כלפי ציבור נכי רדיפות הנאצים.

על יסוד החלטה זאת מינתה נשיאת בית-המשפט העליון, השופטת דורית ביניש, את ועדת החקירה ואת חבריה. כיושבת-ראש ועדת החקירה מונתה שופטת בית-המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, ולצדה מונו, כחברי הוועדה, פרופ' צבי איזיקוביץ' ופרופ' עומר מואב.

בסמוך להקמתה פנתה ועדת החקירה אל הציבור הרחב ואל מוסדות וארגונים שונים, וביקשה להעביר אליה כל חומר רלוונטי הנמצא ברשותם בכתובים (מחקרים, פרסומים, דוחות חקירה, נתונים סטטיסטיים, חוות-דעת, וכיוצא באלו) וכן כל מידע רלוונטי אחר. עוד הודיעה ועדת החקירה, כי כל הרוצה להעיד בפניה יודיע זאת, כשהוא מצרף להודעתו את תמצית הדברים שאותם הוא מבקש להביא בפני הוועדה. עם זאת הודיעה ועדת החקירה כבר עם הקמתה, כי בנסיבות העניין, ובמרכזן העובדה שמטבע הדברים מספר ניצולי השואה החיים עמנו הולך ופוחת עם חלוף הזמן – תעשה הוועדה מאמץ להשלים את עבודתה בתוך פרק הזמן הקצר ביותר הנדרש.<sup>8</sup> הוועדה שמעה 81 עדויות במהלך עשרה ימי דיונים פומביים, וגבתה עדות בכתב מ-30 עדים. בין העדים שהופיעו בפני הוועדה היו ניצולי שואה, נציגי ארגונים הפועלים מטעם ניצולי השואה ולמענם, היסטוריונים, כלכלנים, מומחים לרווחה ולבריאות, אנשי ממשל ומנהל ואישי ציבור. לצורך איסוף החומר וניתוחו נעזרה הוועדה באוספי חומרים וביועצים מיוחדים שמינתה.<sup>9</sup>

בין לבין פירסמה הממשלה את הצעת חוק התכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים ולסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), תשס"ח-2008.<sup>10</sup> הצעה זו אף הפכה זמן-מה לאחר מכן, בעוד הוועדה יושבת על המדוכה, לחוק (להלן: החוק החדש).<sup>11</sup>

על רקע זה החליטה ועדת החקירה כי עבודתה תתמקד בבדיקת הנושאים הבאים:

ראשית, מהן הזכויות המגיעות על-פי דין לניצולי השואה תושבי ישראל.

8 ראו דברי הפתיחה מאת השופטת (בדימוס) דליה דורנר, בישיבתה הראשונה של ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה (5.2.08).

9 ואלו הם: פרופ' ז'וזה ברונר (יועץ מומחה); ד"ר טובה בנד-וינטרשטיין (יועצת); ד"ר יעד רותם (יועץ); עו"ד אמנון דה-הרטוך; עו"ד בני בן-סימון; ד"ר נרי הורוביץ (יועץ); ד"ר בועז ים (יועץ); גב' אדוה אלקבץ (אוספת חומר) ומר ארז ארבל (אוסף חומר, חוקר). מנהל הוועדה מר עמית קרונברגר ודוברת הוועדה הגב' שירה ויגוצקי. עובדי המנהל: מר מנחם פוגל, הגב' אלינור צור, הגב' טליה זעפרני והגב' עידית ביטון. הוועדה מבקשת להביע תודותיה לכל העוסקים במלאכה.

10 ראו ה"ח הממשלה 358, עמ' 346 (21.1.08).

11 ס"ח 2137, עמ' 236 (3.3.08).

שנית, האם, ובאיזו מידה, קיימה המדינה את חובתה המשפטית כלפי ניצולי השואה; וכתוצאה, מהו מצבם של הניצולים כיום. שלישית, כיצד, אם בכלל, יש בחוק החדש כדי לשנות את מצב הדברים הקיים.

הדין־וחשבון שלהלן כולל תשעה פרקים. הפרק הראשון עוסק בתיאור הרקע ההיסטורי לסוגיית הפיצויים האישיים המגיעים לניצולי השואה. הפרק השני מתאר את הרקע המשפטי. פרק זה סוקר את ההסדרים המשפטיים הנוהגים בדין הישראלי, אשר מכוחם משלמת מדינת־ישראל פיצויים בעד נזקי־גוף לניצולי שואה או תומכת בהם מטעמים סוציאליים, במישרין או בעקיפין. הפרק השלישי מסכם את טענות ניצולי השואה, כפי שהושמעו בפני ועדת החקירה בעדויות בעל־פה ובכתב. הפרקים הרביעי עד השמיני מציגים את ממצאי הוועדה. פרקים אלו כוללים אפוא דיון וניתוח של המצב הקיים, בשים לב לשאלות שביקשה הוועדה לבדוק, ומציגים את מסקנות הוועדה והמלצותיה. הפרק האחרון הוא סוף־דבר והוא מסכם את הדו"ח.