

קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית ותפיסת השואה בחברה הישראלית: בחינה בראי ביקורת לימודי המוגבלות

ניצן הלפרין*

המאמר בוחן את המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בראי ביקורת לימודי המוגבלות. ביקורת זו חושפת את ההיררכיה בקצבאות הנכות בחברה הישראלית, המבוססת על הנסיבות שבהן אירעה הפגיעה שבגינה הקצבה מוענקת. על רקע ביקורת זו, המאמר בוחן את ההשפעה של גורמים היסטוריים, פוליטיים וחברתיים על מיסוד מעמדן של קצבאות נכות בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות. בשנות החמישים, עת מוסדו קצבאות הנכות, הוענק מעמד חומרי מועדף לקצבאות לנכי צה"ל, לאחר מכן לקצבאות לנכי המלחמה בנאצים ולבסוף לקצבאות לנכי רדיפות הנאצים. המאמר מראה כי היררכיה זו הושפעה מיחס החברה הישראלית לשואה ולניצולי השואה כמי שלא עמדו בערכים הקולקטיביים של גבורה שאותם העלתה החברה הציונית על נס.

החל בעשור השני למדינת ישראל חל שינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית, כשהשואה אומצה בהדרגה כחלק מהזהות הישראלית וכאתוס של גבורה. המאמר מראה כי שינוי זה הביא לשיפור במעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית. שינוי זה בא לידי ביטוי בשלוש מגמות בחקיקה ובפסיקה, המראות את הרחבת האחריות הקולקטיבית כלפי נכים בגין רדיפה נאצית, את צמצום ההיררכיה בין הקצבאות המוענקות להם ואת המעבר לחקיקה סוציאלית המעניקה לניצולי שואה קצבה ללא צורך בהוכחת נכות.

מבוא

ביקורת לימודי המוגבלות בוחנת את היסודות החברתיים של המוגבלות, מתוך הנחה שמוגבלות אינה הליקוי הפיזי בגופו של האינדיבידואל אלא הבניה חברתית-תרבותית. לפי גישה זו, יסודה של המוגבלות במכשולים שהחברה מציבה לפני אנשים בעלי מוגבלויות, בהיעדר התחשבות בחוויות החיים שלהם ובדעות קדומות כלפי אנשים עם מוגבלויות. ביקורת לימודי המוגבלות חושפת גם את

* תודה מיוחדת לפרופ' נטע זיו על ההנחיה בכתיבת הסמינר, על העידוד להופכו למאמר ועל הליווי המלמד והקשוב בתהליך זה. תודה לפרופ' ז'יזה ברונר, ליזסי חיות, לאלמוג גיל-אור, לטל עקירב ולמרט לוטמן על ההערות המועילות.

תפקידו האקטיבי של המשפט בכינון המוגבלות, שהרי המשפט ממסד נורמות המושפעות מהליכים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים המשקפים מבני כוח בחברה.¹

חקירה של מערכת קצבאות הנכים בישראל, בראי ביקורת לימודי המוגבלות, חושפת את הממדים החברתיים של משטר הקצבאות. בחינה ביקורתית של מערך זה מלמדת, כי חקיקת הקצבאות בישראל מבוססת על שלושה מודלים מרכזיים, שעל פיהם נחקקו כלל הקצבאות.² בין שלושת המודלים האלה, קיימים פערים חומריים בהיקף התגמול וההטבות, מהם ניתן ללמוד על היררכיה. בראשה של ההיררכיה, מודל הקצבה לפי חוק הנכים (נכי צה"ל),³ אחריו המודל של תכנית הביטוח לנפגעי עבודה⁴ ובתחתית ההיררכיה, מודל ביטוח נכות כללית.⁵

שגית מור⁶ קושרת בין הפערים החומריים לפערים החברתיים שבין שלוש קטגוריות הנכות וחושפת כי היררכיה חומרית זו מבוססת על תפיסת החברה הציונית, בעת מיסוד קצבאות הנכות בעשור הראשון של מדינת ישראל, את נסיבת הנכות כמשקפת ערכים חברתיים, לאומיים וקולקטיביים. התפיסה הציונית העלתה על נס ערכים של לחימה ויצרנות כחלק מהחזון ליצור דמות של יהודי חדש במדינת ישראל. לפיכך, על פי מור, נכי צה"ל ונכי עבודה שנפגעו בנסיבות ששיקפו את הערכים הלאומיים נהנו ממעמד חומרי ומסטטוס חברתי מועדף. לעומתם, הנכים הכלליים נתפסו כלא-יצרניים וכחסרי יכולת לעמוד באידאל הציוני. לטענת מור, תפיסה זו היא שהשפיעה על הכינון של קצבת נכות כללית במעמד נמוך משל קצבאות אחרות.

על רקע היררכיה זו, בין שלושת המודלים המרכזיים לקצבאות הנכות, אבקש לבחון את המעמד של קצבאות הנכות המוקצות למוגדרים כ"נכים בגין רדיפה נאצית" בישראל. מדובר בקצבאות המוענקות מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים⁷ וחוק נכי המלחמה בנאצים.⁸

התירוט של ביקורת לימודי המוגבלות להבנת המעמד של קצבאות אלה מתבטאת בכמה היבטים. ראשית, החשיבה המקובלת בתחום השואה אינה עוסקת בנכות אלא מתמקדת בממדים של מורשת, היסטוריה וזיכרון. בחינת המעמד של קצבאות הנכות בגין רדיפה נאצית בראי ביקורת לימודי המוגבלות, משלבת בין הפן ההיסטורי-תרבותי העוסק ביחס החברה לשואה ולניצולי השואה, לבין יחס החברה לנכות ולנסיבות היווצרותה ומראה, כי אלה גם אלה השפיעו על העיצוב של קצבאות הנכות לנכים בגין רדיפה נאצית. היבט זה, מאפשר לחשוף את השפעת השינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית מאז העשור הראשון למדינת ישראל, על העיצוב המשתנה של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בישראל. שנית, בחינת החקיקה בראי ביקורת לימודי המוגבלות חושפת את ההיררכיה שקצבאות נכים בגין רדיפה נאצית נתונות לה. חוק נכי רדיפות הנאצים וחוק נכי המלחמה בנאצים נחקקו על בסיס מודל חוק הנכים (נכי צה"ל), העומד בראש היררכיית הקצבאות בישראל. עם זאת, מעמדן של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית לא השווה למעמד המועדף של נכי צה"ל. בחינה חומרית של הקצבאות מגלה הבניה של היררכיה שבראשה חוק הנכים, אחריו חוק נכי המלחמה בנאצים ובתחתית ההיררכיה – חוק נכי רדיפות הנאצים.⁹ בחינה של ההשפעות ההיסטוריות, החברתיות והפוליטיות על המיסוד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית מסבירה מדוע מוסדה היררכיה זו, ומסייעת להבין את המעמד של חוק נכי רדיפות הנאצים ושל חוק נכי המלחמה בנאצים בהיררכיית הקצבאות בכללותה.¹⁰

סדר הדיון יהיה כדלקמן: הפרק הראשון ידון בביקורת לימודי המוגבלות כמסגרת תאורטית לבחינת המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית. על רקע ביקורת זו ידון הפרק השני במעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בישראל. הפרק האחרון ידון בשינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית ובהשפעתו על המיסוד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית.

א. קצבאות נכים בראי ביקורת לימודי המוגבלות

1. ביקורת לימודי המוגבלות

ביקורת לימודי המוגבלות חותרת לחשוף מבני כוח, הכפפה והדרה של אנשים בעלי מוגבלויות בחברה. גישה ביקורתית זו בוחנת את היסודות החברתיים, הפוליטיים, התרבותיים וההיסטוריים המעניקים את המשמעות למונח 'מוגבלות', מתוך הנחה שאין לראותו כנתון אלא כמשקף יחסי כוח בחברה.¹¹ הגישה הרווחת כלפי מוגבלות עד שנות השבעים הייתה הגישה הרפואית, גישה הבוחנת את האדם בעל המוגבלות כאינדיבידואל ומשווה אותו מבחינה פונקציונלית לאדם 'נורמטיבי'. לפי גישה זו, המוגבלות נתפסת כנחיתות אינהרנטית לאדם, שיש 'למדוד' ו'לתקן' בכלים רפואיים, כדי לאפשר לו להשתתף בסביבה 'רגילה'. ההתמקדות בליקוי הפיזי של האינדיבידואל תופסת את הסביבה כניטרלית ומייצרת הבחנה ברורה בין אנשים נורמטיביים לאנשים 'סובלים' ממוגבלות.¹² ביקורת לימודי המוגבלות, מערערת על נקודת המוצא של הגישה הרפואית, הרואה את הלכות הפיזיות כמגדירה את האדם בעל המוגבלות. לפי הגישה הביקורתית, המוגבלות היא הבניה חברתית ותוצר של הליכים חברתיים ותרבותיים המשפיעים על הסביבה ועל היחס כלפי אנשים עם מוגבלויות. החברה איננה ניטרלית אלא בעלת תפקיד משמעותי בהבניית המוגבלות, משום שיש ביכולתה לכוון את המוגבלות ביצירת מכשולים חברתיים שהם לעתים חמורים מההשלכות של הלכות הפיזיות. לפיכך, אי-התאמה והנגשה של החברה לצרכים של אנשים עם מוגבלויות, מדירה אותם מהמרחב הציבורי, ומעניקה משמעות של נחיתות למוגבלות.¹³

קיימת חשיבות מיוחדת לבחינת קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בראי ביקורת לימודי המוגבלות.¹⁴ להבדיל מקצבאות אחרות, הקצבאות הללו מוענקות לקבוצה מוגדרת של אנשים המצטמצמת מיום ליום. ברי, שבעוד כמה שנים ייעלמו קצבאות אלה מן העולם, ולכן החשיבות ל'כאן ועכשיו'. בחינה ביקורתית זו, מאפשרת לחשוף את מקומם של נכים בגין רדיפה נאצית בתפיסה החברתית, התרבותית והפוליטית, כפי שמוסדה על ידי מערכת המשפט, ואת השינוי שחל בה במשך השנים. חשיפה זו של ההשפעות החברתיות על מיסוד קצבאות הנכות בחוק מהווה חלון הזדמנויות אחרון לבחון אם יש צורך בשינוי עמוק בקצבאות נכים בגין רדיפה נאצית.

2. היררכיית קצבאות הנכות במדינת ישראל

מערכת הקצבאות בישראל כוללת חוקים המעניקים קצבאות בגין נכויות שעיקר ההבדל ביניהן הוא נסיבות הפגיעה. בצד מערכת זו יש תכנית לביטוח נכות כללית של המוסד לביטוח לאומי, שהיא שירית ומיועדת לנכים שאינם נכללים בהסדר חוקי אחר ושיכולת העבודה שלהם נפגעה.¹⁵ אפשר למיין חקיקה זו לשלושה מודלים עיקריים: הראשון הוא חוק הנכים שמכוחו מוענקות ההטבות לנכי צה"ל, השני הוא תכנית הביטוח לנפגעי עבודה בחוק ביטוח לאומי, והשלישי הוא תכנית ביטוח נכות כללית שנוספה לחוק הביטוח לאומי. אף על פי ששלושת המודלים מעניקים קצבאות לאנשים עם מוגבלויות דומות, יש ביניהם פערים חומריים היוצרים היררכיה אשר בראשה קצבאות נכי צה"ל, אחריהן קצבאות נכי העבודה ובסוף קצבאות הנכים הכלליים.¹⁶

ניתוח המודלים חושף כי הם מבוססים על עקרונות חלוקתיים שונים זה מזה. התכנית לביטוח נכות כללית מושתתת על העיקרון החלוקתי של נזקקות. מטרתה להבטיח הכנסה מינימלית לנכים שאינם חוסים תחת אחת הקטגוריות האחרות של קצבאות הנכות. החוק מציב דרישות גבוהות לקבלת זכאות לקצבה, ולפיכך היא מוענקת לקבוצה מצומצמת יחסית של נכים.¹⁷ התכנית לביטוח נכי עבודה מושתתת על העקרונות החלוקתיים של פיצוי וביטוח.¹⁸ מטרת התכנית היא לספק, באופן זמני או קבוע, הטבות כספיות לנכים שנכותם נגרמה בעבודה או בנסיבות הקשורות אליה.

רף הזכאות לקצבה לפי החוק הוא רחב יותר מזה של הקצבה לנכים כלליים וניתנות מכוחו הטבות רבות יותר.¹⁹ חוק הנכים מושתת על העיקרון החלוקתי של פיצוי בלבד: מטרתו לפצות על נזקים שאירעו בנסיבות בהן החברה 'מניחה' שיש לה אחריות חלקית או מלאה להם. בהתאם לכך, החברה מעניקה פיצוי לנכים שנפגעו בנסיבות של שירות צבאי או בעקבותיו, מתוך אחריות קולקטיבית לפגיעה בשירות המדינה. עיקרון זה בא לידי ביטוי הן ברף זכאות נמוך והן בהקמה של מחלקת שיקום נפרדת לנכי צה"ל במשרד הביטחון, המעניקה שירותי שיקום רחבים. הפרדה זו מיתר הנכים המטופלים במוסד לביטוח לאומי מהווה אמירה ערכית לפיה קיימת הבחנה ביחס החברה לבעלי מוגבלויות בהתאם לנסיבה בה נגרמה הנכות.²⁰

מור קושרת את ההיררכיה המבנית והחומרית שבין שלושת המודלים להיררכיה חברתית בין קבוצות הנכים. לטענתה, ההערכה לנכי צה"ל אינה מבטאת אך מחויבות מוסרית כלפיהם אלא גם אחריות חברתית כלפי נכים שנפגעו בנסיבה המשקפת תרומה מתמשכת לחברה. מעמדם של נכי עבודה, הנהנים מתכנית ביטוח נדיבה יחסית, מבטא גם הוא רציונל של פיצוי המניח תרומה למדינה בדרך של יצרנות. לעומת זאת, מעמד הנחות של הנכים הכלליים מקורו בתפיסה שנסויבת נכותם אינה ביטוי לתרומה למדינה, אלא ביטוי להיעדר יצרנות ולנטל על החברה. מור גורסת כי הבחנה זו בין קבוצות הנכים נבעה מהתפיסה הציונית שהעמידה במרכז את השאיפה ליצור דמות יהודי חדש בארץ ישראל והעלתה על נס את ערך היצרנות. הציונות העניקה לערך היצרנות משמעות כפולה: ראשית, הציונות שאפה לרפורמה של היהודי הגלותי, שנתפס כבעל גוף פגום והרוס, לכדי יהודי חדש בעל גוף בריא, שרירי ובעל עצמה. שנית, הציונות שאפה לרפא את היהודי הגלותי מה'טפילות' שלו ולהופכו ליהודי חדש התורם לבניית האומה. לטענת מור, במיתוס ציוני זה לא היה מקום לאנשים בעלי מוגבלויות – שלא היו יכולים לעמוד באידאל הציוני והיו תזכורת מתמדת של היהודי הגלותי. לטענת מור, תהליכי המיסוד וה'משפוט' של ההיררכיה בין קבוצות הנכים השונות תרמו לשימורה, כפי שהדבר מתבטא בהיררכיית הקצבאות.²¹ עוד גורסת מור, כי היררכיית קצבאות הנכים בחברה הישראלית תורמת להעמקת ההיררכיה של יחסי הכוח בין אנשים עם מוגבלויות לאנשים ללא מוגבלויות, שכן היא מבטאת תפיסה של פיצוי רחב יותר לאדם שמעמדו השתנה מאדם יצרני לנכה, שערכו פחות.²² מנקודת מבט זו של ביקורת לימודי המוגבלות על חקיקת הקצבאות, אבחן את המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בישראל.

ב. המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בשנות

החמישים

מחקר משווה מקיף של זכויות הנכים במדינת ישראל, שערכו אוריאל פרוקצ'יה ואריה מילר, משייך את חוק נכי רדיפות הנאצים ואת חוק נכי המלחמה בנאצים למודל חוק הנכים, המעניק קצבה לנכי צה"ל. מודל זה מצוי במעמד החומרי הגבוה ביותר בהיררכיית הקצבאות בישראל. עם זאת, המעמד של נכים בגין רדיפה נאצית לא הושווה למעמד של נכי צה"ל. השוואה בין שלושת החוקים חושפת היררכיה. ההבדלים בתנאים לזכאות, בסכום התגמול ובהיקף ההטבות הסוציאליות מעניקים מעמד מועדף לנכי צה"ל, אחריהם – לנכי המלחמה בנאצים, ולבסוף לנכי רדיפות הנאצים. בדיון בהיררכיה זו, פנו פרוקצ'יה ומילר למחוקק בבקשה להסביר מדוע מי שנלחם באויבי המדינה עדיף ממי שנלחם בנאצים, ומדוע נחות מעמדו של מי שנפגע מרדיפות הנאצים ממעמדו של שני אלה.²³

בחינת ההשפעות ההיסטוריות, החברתיות והפוליטיות על מיסוד חוק נכי רדיפות הנאצים וחוק נכי המלחמה בנאצים מסבירה (אם כי לא מצדיקה) מדוע מוסד הבדל חומרי בין קצבאות הנכות במודל חוק הנכים ומסייעת להבין את המעמד של נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בכללותה.

1. המעמד של נכי רדיפות הנאצים בהיררכיית הקצבאות

חוק נכי רדיפות הנאצים: היסטוריה חקיקתית

בשנת 1952 חתמה מדינת ישראל עם גרמניה המערבית על הסכם לוקסמבורג, הידוע בכינויו "הסכם השילומים". בהסכם נקבעו פיצויים קולקטיביים שיועברו למדינת ישראל על-ידי גרמניה במשך 12 שנה במטרה לפצות את מדינת ישראל על הוצאות שהוציאה לצורך יישובם של ניצולי השואה הרבים שעלו אליה. במסגרת ההסכם ויתרה מדינת ישראל על זכותם של ניצולי שואה שעלו לישראל עד 1953 לתבוע מגרמניה פיצויים אישיים בגין נזקי גוף, עקב דרישת גרמניה לראות את הפיצויים הקולקטיביים בהסכם השילומים כמגלמים גם את סכום התביעות בגין נזקי הגוף.²⁴

בשנת 1953 נחקק בגרמניה המערבית "חוק ההשלמה הפדרלי לפיצוי הקרבנות של הרדיפה הנציונל-סוציאליסטית". החוק תוקן ב-1956 ונחקק כ"חוק הפיצויים הפדרלי לקרבנות הרדיפות של הנציונל-סוציאליסטים",²⁵ שהכיר בתביעות אישיות לפיצויים מגרמניה עקב נזקים שגרמה הרדיפה הנציונל-סוציאליסטית. החוק שלל את הזכאות לפיצויים אישיים מאזרחי מדינות עמן נחתם הסכם לפיצוי קולקטיבי, למעט אם עמד התובע בכמה קריטריונים חריגים.²⁶ סעיף זה חסם את דרכם של ניצולי שואה שעלו למדינת ישראל עד 1953 לתבוע את גרמניה בגין נזקי גוף.

הסכם השילומים הרים תרומה ניכרת למדינת ישראל שהייתה בראשית דרכה ושיפר את הרווחה של כלל תושביה, ובעקיפין גם את זו של ניצולי השואה. אולם, גם לאחר חלוף שנים מחתימת ההסכם לא נערך כל דיון ציבורי בנוגע לויתור על זכות התביעה של ניצולי השואה בגין נזקי גוף, ודאי שלא נקבע הסדר משפטי בנושא. ניצולי השואה פתחו במאבק לחקיקת חוק לתשלום פיצויים אישיים, בין היתר על ידי ארגונים של ניצולי שואה ובעזרתם של חברי כנסת. חלק מהמאבק התנהל בד בבד עם המאבק של נכי המלחמה בנאצים לחקיקת חוק פיצויים, שבסיומו נחקק בשנת 1954 חוק נכי המלחמה בנאצים. רק בשנת 1956, בחלוף ארבע שנים מחתימת ההסכם, הובאה לדיון בכנסת הצעת חוק לתשלום פיצויים אישיים לנכים שישראל ויתרה על זכות התביעה שלהם בהסכם השילומים. לבקשת הממשלה הכין היועץ המשפטי לממשלה דאז, חיים כהן, חוות דעת הבוחנת אם יש למדינת ישראל חובה משפטית לשלם פיצויים לנכים שעל זכות התביעה שלהם היא ויתרה בהסכם השילומים. מסקנותיו היו שההחתיבות של מדינת ישראל במישור המשפטי היא כלפי גרמניה בלבד, ולכן אין לה חובה משפטית לפצות את נכי הרדיפה הנאצית בגין הוויתור האמור. אף על פי כן, קבעה חוות הדעת, כי מדינת ישראל אינה יכולה להתעלם מסכלם של הנכים, שמצד אחד נדחים בתביעותיהם על ידי ממשלת גרמניה ומצד שני בפנייתם למדינת ישראל נענים, כי אין היא חייבת להם דבר. לפיכך, גם אם אין חובה משפטית הרי שיש חובה מוסרית לפצותם. בעקבות חוות הדעת, הגישה המדינה את הצעת החוק לקריאה ראשונה, ולאחר כמה תיקונים נחקק בשנת 1957 חוק נכי רדיפות הנאצים.²⁷

חוק נכי רדיפות הנאצים

הגדרת 'נכות' בחוק נכי רדיפות הנאצים מושתתת על ההגדרה הרחבה לפי חוק הנכים, וברומה לו קובעת מבחני סף רפואיים בלבד. אף על פי שהחוק מושתתת על הגדרות רחבות אלו, הגדרת 'נכה' המופיעה בחוק קובעת זכאות מצומצמת מאוד לנכי רדיפות הנאצים. ההגדרה קובעת, כי נכה הוא

"אדם שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה, ואשר אילולא הנאמר בהסכם בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה הפדראלית של גרמניה [...] היה זכאי בגלל נכותו לתגמול, קצבה או פיצוי אחר מאת הרפובליקה הפדראלית של גרמניה". תנאי נוסף שהחוק מציב לצורך זכאות הוא שהנכה עלה לישראל לפני 1953 ונשאר תושב שלה. תנאי זה הוא ביטוי לויתור על זכות התביעה של נכה שעלה לפני 1953, כפי שנקבע בהסכם השילומים.²⁸ מכאן, שלפי הגדרה זו, זכאי לתגמול נכה שלולא הייתה מוותרת מדינת ישראל על זכות התביעה שלו בהסכם השילומים, היה זכאי לתבוע פיצויים מגרמניה על נזקי גוף לפי החוק הגרמני.

אף על פי שחוק נכי רדיפות הנאצים מבוסס על עיקרון חלוקתי של פיצוי, אשר משקף אחריות חברתית קולקטיבית, ההיקף הצר של הגדרת הזכאות מעורר שאלות לגבי תחושת האחריות כלפי נכי רדיפות הנאצים. ראשית, הואיל וההגדרה מפנה ישירות לחוק הגרמני, מתעורר ספק האם בחירת המחוקק לשלם את הפיצויים בדרך של חקיקת קצבת נכות היא בחירה מושכלת, המשקפת הכרה בקבוצת נכים ייחודית בחברה הישראלית. אולם, מאחר שהחוק הגרמני שאליו מפנה חוק נכי רדיפות הנאצים אינו משתמש בטרמינולוגיה של נכות, נראה כי בחירתו של המחוקק הישראלי היא אכן מודעת. עם זאת, ייתכן שבחירה זו נעשתה דווקא בהשפעת המאבק הכוזב-זמני של נכי המלחמה בנאצים, שנאבקו למען חקיקה של קצבת נכות הדומה לזו של נכי צה"ל. שנית, בחוק נכי רדיפות הנאצים, נקט המחוקק עמדה דווקנית של יישום הסכם השילומים, ובחר להעניק פיצוי אך ורק לנכים שמדינת ישראל ויתרה על זכות התביעה שלהם מגרמניה. התוצאה היא, שנכים שאינם עומדים בקריטריונים שנקבעו לבחינת הזכאות בחוק הגרמני, או לחילופין, נכים שהחמיצו את המועד להגשת תביעה לפי החוק הגרמני, אינם זכאים לפיצוי כלל.

אחד הגורמים האפשריים לבחירת המחוקק בהגדרת חוק המיישמת בדווקנות את הסכם השילומים, הוא שמדינת ישראל אינה רואה עצמה אחראית באופן ישיר לניצולי השואה. לפיכך, אין למדינת ישראל כל אחריות לפצות את נכי רדיפות הנאצים למעט אלו שעל זכות התביעה שלהם ויתרה. אפשר להסביר את היעדר האחריות של מדינת ישראל גם בכך שהחוק מעניק קצבה על נכות שנגרמה בנסיבות שהתרחשו מחוץ לטריטוריה של מדינת ישראל, ואף טרם הקמתה. תפיסה זו מתבטאת גם בשינוי המונחים 'נזק גוף' ו'פיצוי' בחוק הגרמני למונחים 'נכות' ו'תגמול' בחוק נכי רדיפות הנאצים, מתוך הנחה שהמדינה אינה מפצה על נזק שלא היא גרמה לו. ברם, נראה כי אין באלה כדי להסביר את הגדרת הזכאות המצומצמת. בחינה של כלל קצבאות הנכים המבוססות על מודל חוק הנכים מעלה, כי לצורך בחינת הזכאות לפיצוי, אין כל חשיבות לזהות הגורם לפגיעה שגרמה לנכות. בחינת הזכאות נקבעת אך לפי זהות הנפגע והנסיבה שבה נגרמה נכותו. כך, למשל, אין בחוק הנכים כל חשיבות לזהות ספציפית של הגורם לפגיעה בחייל, אלא החשיבות היא לנסיבת הפגיעה כקשורה בשירותו הצבאי של הנכה.²⁹

מכאן נראה שיש להבין את ההגדרה המצומצמת שנבחרה בחוק כביטוי ליחס של החברה לנסיבות שבהן נגרמה הנכות של נכי רדיפות הנאצים. נקודה זו מעלה היבט מעניין של חוק נכי רדיפות הנאצים: להבדיל מחוקי הקצבאות האחרים לפי מודל חוק הנכים, המדגישים את הנסיבות של גרימת הנכות כבסיס למחויבות להענקת פיצוי, חוק נכי רדיפות הנאצים אינו כולל אותן באופן ישיר. החוק מפנה להגדרת הזכאות לפי החוק הגרמני, הקובע את נסיבות הנכות המזכות בפיצוי לפי "עילת נרדפות" – נזק גוף שנגרם עקב אלימות נציגול-סוציאליסטית.³⁰ בחוק נכי רדיפות הנאצים, במקום הגדרת נסיבת נכות מופיעה נסיבה משפטית: ויתור על זכות התביעה בהסכם השילומים. הבניה זו של החוק משקפת אך ורק את האחריות המוסרית של המדינה לכך שנחסמה דרכם של ניצולי שואה לתבוע את גרמניה, ואינה מבטאת אחריות חברתית לנכים שנפגעו עקב רדיפה נאצית.

אחריות מצומצמת זו של המדינה כלפי נכי רדיפות הנאצים מתבטאת גם בדברי ההסבר לחוק ובדיונים בכנסת בהצעת החוק. אף על פי שהצעת החוק זכתה לתמיכה גורפת בדיונים בכנסת, ואף נדרשה באופן גורף לתיקונים מטיבים, מרבית חברי הכנסת תמכו בחוק מתוך תפיסה של אחריות מוסרית גרדא, הנובעת מהוויתור שוויתרה המדינה בהסכם השילומים על זכותם של נכי רדיפות הנאצים לפיצוי. שר האוצר דאז, לוי אשכול, נימק את הצעת החוק בכך שעם ישראל כבר מילא את חובתו ההיסטורית כלפי נכי רדיפות הנאצים בכך שאפשר להם להשתלב בשיכון ובתעסוקה.³¹ עמדה זו תורמת גם להבנה של ההיררכיה החומרית בין נכי רדיפות הנאצים לנכי המלחמה בנאצים. בהצעת החוק נקבע, כי חוק נכי רדיפות הנאצים יתבסס על המודל של חוק נכי המלחמה בנאצים, אולם תוך עריכת כמה שינויים. הוצע שגובה התגמול ייקבע לפי דרגת הנכות ולא לפי מספר בני המשפחה של הנכה; הוצע להקטין ב-75% את סכום התגמולים של נכה המוחזק ללא תשלום במוסד ציבורי; כמו כן הוצע שהקביעה של דרגת הנכות תיעשה על ידי הרשות המוסמכת לקבוע את דרגת הנכות של נפגעי עבודה ושביצוע התשלומים ייעשה על ידי המוסד לכיטוח לאומי.³² יוער, כי במסגרת הדיון בכנסת הובעה העמדה, כי האחריות של מדינת ישראל היא קודם כל לנכי צבא ההגנה לישראל, לאחר מכן כלפי נכי המלחמה בנאצים, ורק בסוף כלפי נכי רדיפות הנאצים. עמדה זו, ביטאה היררכיה ברורה בתחושת האחריות כלפי אותם נכים בחברה הישראלית.³³

תפיסת השואה בחברה הישראלית בשנות החמישים

לטענתי, היעדר אחריות קולקטיבית כלפי נכי רדיפות הנאצים, כמתבטא בחוק נכי רדיפות הנאצים, נטוע בתפיסת החברה את השואה כנסיבת נכות שלא השתלבה בערכים הקולקטיביים בשנות החמישים. אפשר ללמוד תפיסה זו מיחס החברה הישראלית לניצולי השואה בעשור וחצי הראשונים למדינת ישראל.

על פי ההיסטוריונית חנה יבלונקה, בשנים הראשונות להקמת המדינה היו הידיעות על השואה חלקיות והיה קושי לבחון אותן באמות-מידה רציונליות ואובייקטיביות. כתוצאה מכך, פיתחה החברה הישראלית עמדות סובייקטיביות, שהביאו לפיתוח של דפוסי חשיבה סטראוטיפיים על העם היהודי בשואה. מאחר שהתקופה אופיינה באתגרים צבאיים קשים, החברה הישראלית לא הייתה בשלה למיתוס של גבורה שאינו מבטא לחימה. ניצולי השואה נשפטו לפי הערכים הלאומיים הקולקטיביים של החברה הציונית בישראל – וזו העלתה על נס מיתוסים של לחימה.³⁴ החברה הישראלית לא הכירה בהישרדות ובעמידה רוחנית כביטויים לגבורה, וניצולי השואה נשפטו כמי שהלכו "כצאן לטבח" מאחר שלא נטלו נשק ולא לחמו באויב. ניצולי השואה שלחמו היו שותפים במידה רבה ליצירת ההבחנה הערכית בין ניצולי השואה שהתקוממו לבין אלה שנהגו באופן 'פסיבי וקרבני'.³⁵ תפיסה זו התבטאה גם בשורות הלוחמים במלחמת תש"ח. כשלוש שנים לאחר תום מלחמת העולם השנייה התנדבו 23 אלף ניצולי שואה ללחום בגרודי מתנדבים שכונו גח"ל (גרודי חוץ לארץ) ולחמו בכל חזיתות המלחמה. אף על פי שכמחצית מהלוחמים במלחמת תש"ח היו ניצולי שואה, במשך עשרות שנים לא הוכרה תרומתם המיוחדת ללחימה. לטענת ראול טייטלבוואם, על רקע תפיסת החברה את השואה, ניצולים שלא לחמו בנאצים נתפסו כחלשים ופחדנים שאי-אפשר לסמוך עליהם ואינם מסוגלים להילחם. בחברה הציונית היו שתפסו את גיוסם של הניצולים כזכות שהישוב היהודי מעניק להם ולא כתרומה של ניצולי השואה לבניית המדינה. ניצולי השואה שגויסו נתפסו כאגואיסטים בכך ששרדו את השואה – כאנשים שיעשו הכול כדי להינצל, וכאנשים העשויים להחדיר נורמות שליליות בחברה הישראלית, שהעמידה את הגבורה כערך עליון.³⁶

יבלונקה וטייטלכאום טוענים כי ניצולי השואה נשפטו על רקע הערך הציוני של שלילת הגלות והגולה. בשנים הראשונות לקליטתם בארץ היו שטענו כי לניצולי השואה יש אחריות לשואה משום שלא נהו אחר הציונות ועלו לארץ ישראל מבעוד מועד.³⁷ כמו כן, דמותם של ניצולי השואה יוחסה לדמותו של היהודי הגלותי – חלש, מנוון וטפילי – אשר מנגד לו ניצבה דמותו של היהודי החדש, הבריא והיצרני. ניצולי השואה אמנם השתלבו בכל תחומי החיים ותרמו תרומה מכרעת לבניין המדינה, אך תרומתם זו הוכרה באיחור רב.³⁸ הן יבלונקה והן טייטלכאום גורסים, כי מושג הגבורה בשואה צומצם אך ורק לאלו שלחמו נגד הצורך הנאצי, ולכן בניגוד לכלל ניצולי השואה נתפסו לוחמי הגטאות כנציגי ארץ ישראל בגולה וכחברים לנשק של לוחמי צה"ל. לטענתם, החברה הישראלית צירפה את מרד הגטאות לאתוס של מלחמת תש"ח וכתרומה ללחימה על בניין הבית היהודי, אולם תרומתם של שאר ניצולי השואה נדחתה.³⁹

מעמדם של נכי רדיפות הנאצים בהיררכיית הקצבאות

יחס החברה הציונית לנכי רדיפות הנאצים חושף את מעמדם בהיררכיית הקצבאות, כפי שמוסד בחוק נכי רדיפות הנאצים. למעשה, נכי רדיפות הנאצים מוקמו ב'צומת' מבחינת התפיסה של החברה הציונית: נכותם נתפסה כתזכורת לסטראוטיפ של הגוף הגלותי (חלש, מנוון והרוס) ועמדה בניגוד לשאיפה הציונית לרפא את הגוף הגלותי ולהופכו לגוף חזק ובריא. כחלק מתפיסת החברה הציונית את הנכות, הם נתפסו כלא-יצרניים ולא ראויים להשתתף בפרויקט הציוני.⁴⁰ יתרה מזו: נסיבת הנכות נתפסה כעונש על ההליכה "כצאן לטבח" וכמנוגדת לערכים הציוניים של גבורה ולחימה. בניגוד לנכי צה"ל, שנכותם סימנה גבורה,⁴¹ נסיבת הנכות של ניצולי השואה סימנה את החולשה והפחדנות המאפיינות את התפיסה הגלותית. ייתכן, שנסיבה זו אף העצימה את התפיסה השלילית כלפי הנכות עצמה.

הבנה זו של התפיסה החברתית כלפי נכי רדיפות הנאצים ממקמת את נכי רדיפות הנאצים במעמד הדומה לזה של הנכים הכלליים במדינת ישראל. ראשית, נכי רדיפות הנאצים שמדינת ישראל לא ויתרה על זכות התביעה שלהם בהסכם השילומים ולא פוצו על ידי גרמניה, נפלו הלכה למעשה לקטגוריה השיורית של הנכים הכלליים בחקיקת הקצבאות: הם אינם זכאים כלל לפיצוי. נכים אלה טופלו על ידי מערכת הסעד עד החקיקה של קצבת הנכות הכללית בשנות השבעים.⁴² שנית, מבחינה חברתית נתפסו נכי רדיפות הנאצים ככאלה שנסיבת הנכות שלהם והנכות עצמה ביטאו חוסר יצרנות והיעדר תרומה לבניית המדינה. תפיסה זו קיבעה את נחיתותה החומרית של הקצבה לנכי רדיפות הנאצים בהשוואה לבעלי קצבאות אחרות, כגון זו של נכי צה"ל. נסיבת הנכות של נכי רדיפות הנאצים לא השתלבה במערכת הערכים של החברה הציונית בישראל ועל כן, לא ביטאה אחריות מעבר לזו שנקבעה בהסכם השילומים.

2. המעמד של נכי המלחמה בנאצים בהיררכיית הקצבאות

חוק נכי המלחמה בנאצים: היסטוריה חקיקתית

המאבק של נכי המלחמה בנאצים היה המאבק הראשון לזכויות נכים ניצולי שואה במדינת ישראל. לאחר ההכרזה על מדינת ישראל עלו לארץ מאות נכים כתוצאה מלחימה בנאצים. נכים אלו התארגנו מיד עם סיומה של המלחמה, ולאחר עלייתם הגבירו את פעילותם. עלייתם יצרה קושי: רוב המדינות שמהן עלו העניקו להם זכויות מיוחדות כנכי מלחמת העולם השנייה, ואילו דווקא במדינת ישראל לא הוענקו להם זכויות מיוחדות. מדינת ישראל שהייתה נתונה באותם ימים במלחמת תש"ח,

העמידה את ניהול המלחמה בראש סדר העדיפויות. עם שוך הקרבות פתחו נכי המלחמה בנאצים במאבק להכיר בזכויותיהם ולהתייחס אליהם כנכי מלחמת תש"ח.⁴³

בשנת 1949 הוגש לקריאה ראשונה בכנסת חוק נכי מלחמת תש"ח. הצעת החוק כללה תגמולים ושיירות שיקום לנכי צה"ל. בדיון בהצעת החוק דרש חבר הכנסת נחום-ניר רפאלקס להחיל את החוק על נכי מלחמת העולם השנייה ובהם הפרטיזנים, לוחמים בצבאות של בעלות הברית ומגויסי היישוב היהודי בארץ ישראל. בן-גוריון, ראש הממשלה דאז, התנגד נחרצות לדרישה זו ובכך הדיר את נכי מלחמת העולם השנייה מראש סדר העדיפויות הלאומי.⁴⁴

המאבק של נכי המלחמה בנאצים על הקצבה חושף את ההיררכיה בין קבוצות הנכים. מטרתו הראשונה הייתה להבריל את נכי המלחמה בנאצים מיתר הנכים ולהכיר בהם כחלק מנכי מלחמת תש"ח שנפגעו בנסיבות של גבורה.⁴⁵ במישור זה, ניכרת השאיפה של נכי המלחמה בנאצים להתרחק מהדימויים שניתנו לנכי רדיפות הנאצים כמי שהפגינו קרבנות ומהדימויים שניתנו לנכים הכלליים. המטרה השנייה הייתה להביא להכרה במלחמתם ככזו שנעשתה למען הקמת המדינה היהודית.⁴⁶ במישור זה, ניכר הרצון של נכי המלחמה בנאצים להיחשב כחלק מנכי צה"ל, קבוצת הנכות המיוחסת ביותר בהיררכיית הנכויות בחברה הישראלית.

על פי יבלונקה, התפיסה החברתית באותן שנים הכירה בפער שבין 'לחימה' לבין 'גבורה'. אחד הביטויים לפער היה ההבחנה בין הלוחמים הארץ-ישראלים ללוחמים בנאצים. אף על פי שנכי המלחמה בנאצים נפגעו בנסיבות של לחימה, היא לא נתפסה כגבורה יהודית. הבחנה זו השתקפה בהעמדה של נכי צה"ל ושל נכי הבריגדה היהודית בראש ההיררכיה של נכי המלחמה, כשנכי המלחמה בנאצים נתפסו כנחותים מהם.⁴⁷ תפיסה זו הנחתה גם את קובעי המדיניות בשנות החמישים ובראשם בן-גוריון. בן-גוריון הציג עמדה ברורה שלפיה יש למדינת ישראל אחריות מיוחדת לנכי צה"ל שנלחמו על עצמאותה, ואילו נכי המלחמה בנאצים הם נכים של מדינות אחרות והראגה של המדינה להם, היא דאגה לקליטת עלייה.⁴⁸

חוק נכי המלחמה בנאצים

בעקבות הלחץ של ארגון נכי המלחמה בנאצים החלו בראשית שנות החמישים הדיונים על חקיקת חוק נכי המלחמה בנאצים. מכוח התפיסה שמדובר בנושא בעל היבטים סוציאליים בלבד – תפיסה בה נאבקו הנכים – הוצע שמשרד הסעד יטפל בעניינם של נכי המלחמה בנאצים. הצעה זו השפילה את כבודם של נכי המלחמה בנאצים והם תבעו שהחוק יהיה באחריותו של משרד הביטחון, כפי שהוסדר עבור נכי מלחמת תש"ח.⁴⁹

בשנת 1952 הוגשו שתי הצעות חוק לקריאה ראשונה. הצעת החוק הראשונה השוותה את מעמדם של נכים מארגון ההגנה והיחידות העבריות בצבא הבריטי שנלחמו במלחמת העולם השנייה למעמדם של נכי מלחמת תש"ח. הצעת החוק השנייה, "חוק נכי המלחמות שלפני הקמת המדינה, התשי"ג-1952",⁵⁰ העניקה לנכי המלחמה בנאצים את עיקר הזכויות שניתנו לנכי מלחמת תש"ח, אולם קבעה כמה עקרונות שונים שגרמו לנכים מפח נפש.⁵¹ ההבדלים המשמעותיים היו, ראשית, שהאחריות לביצוע החוק הוטלה על משרד העבודה; שנית, הוצע, כי נכה מלחמה שדרגת נכותו פחותה מ-50% לא יהיה זכאי לתגמול חד-פעמי כנכה מלחמת תש"ח; שלישית, כי נכה מלחמת העולם השנייה, לא יהיה זכאי לתוספת תגמול בעד הורים זקנים ולא יהיה זכאי לטיפול רפואי ולשיקום נכים כנכה מלחמת תש"ח.⁵²

בעקבות הצעת החוק התחדש המאבק של נכי המלחמה בנאצים. הם יצאו נגד התפיסה ה'יישוביסטית', שהעמידה את היישוב הציוני בארץ ישראל במרכז והפלתה בינם לבין נכי מלחמת

תש"ח. בפברואר 1954 אושר חוק נכי המלחמה בנאצים. דבריו של חבר הכנסת הרצל ברגר באישור הצעת החוק ביטאו אחריות חברתית רחבה לנסיבת הנכות של נכי המלחמה בנאצים: "חוק זה בא לתת למדינה את היכולת לפרוע חוב של כבוד לאלה אשר לחמו בנאצים [...] רובם בתנאים קשים יותר מבני הארץ אשר לחמו באותו אויב כשהם מגויסים בשורות הצבא הבריטי".⁵³

חוק נכי המלחמה בנאצים, כפי שאושר בסופו של יום, התבסס על ההגדרה הרחבה של נכות לפי חוק הנכים. הגדרת 'נכה' בחוק קובעת זכאות לאדם "שלוקה בנכות בתקופת שירות מלחמתי בצבא בעלות הברית או עקב אותו שירות, כתוצאה של חבלה, מחלה או החמרת מחלה".⁵⁴ החוק שאושר היה שונה מהצעת החוק המקורית בשני היבטים עיקריים: ראשית, נקבעה זכאותם של הנכים לטיפול רפואי ולשקיום; שנית, נקבע כי שר הביטחון יהיה הממונה על החוק.⁵⁵

בפועל לא השוותה המדינה את מעמדם ההיסטורי של נכי המלחמה בנאצים לאלה של מלחמת תש"ח. 11 יום לאחר חקיקת חוק נכי המלחמה בנאצים החליטה הממשלה להעביר את האחריות לכיצוע החוק ממשרד הביטחון למשרד האוצר. ביוני 1955 גבר כעסם של נכי המלחמה בנאצים עת תוקן חוק הנכים שמכוחו הוענקה קצבה לנכי מלחמת תש"ח, באופן שביטל את הסעיף שעליו הסתמך חוק נכי המלחמה בנאצים, והותיר את חוק נכי המלחמה בנאצים ללא בסיס משפטי. לתיקון המעוות הורה שר האוצר דאז לוי אשכול על החלת התיקונים בחוק הנכים גם על נכי המלחמה בנאצים.⁵⁶

המעמד של נכי המלחמה בנאצים בהיררכיית הקצבאות

בחינה של חוק נכי המלחמה בנאצים ושל הרקע לחקיקתו, חושפים את המעמד של נכי המלחמה בנאצים בהיררכיית הקצבאות בישראל. מבחינה חומרית, הקצבה לנכי המלחמה בנאצים מושתתת על המודל הרחב ביותר לקצבה – המודל של חוק הנכים. אף על פי כן, ניכרת היררכיה חומרית וחברתית בין מעמדם של נכי המלחמה בנאצים למעמדם המועדף של נכי צה"ל. עם זאת, מעמדה של קצבת הנכות הקבועה בחוק נכי המלחמה בנאצים גבוה מזה של הקצבה הקבועה בחוק נכי רדיפות הנאצים.

לטענתי, מעמד היררכי זה נובע מכך שבניגוד לנכי רדיפות הנאצים, הנסיבה שבה נפגעו נכי המלחמה בנאצים השתלבה עם הערכים הציוניים הקולקטיביים של לחימה וביטחון. חיזוק לכך אפשר למצוא, בתמיכה של נכי צה"ל במאבק של נכי המלחמה בנאצים להשוואת זכויותיהם, ובראותם כ"אחים לנשק".⁵⁷ תמיכה זו של נכי צה"ל מעניינת מנקודת המבט של היררכיית הקצבאות בישראל, נוכח אי-תמיכתם במאבקי הנכים הכלליים לפני עשור. היעדר תמיכה זה נבע, בין היתר, מחשש שחיבור בין הקבוצות יפגע בדימוי היוקרתי של נכי צה"ל ויהפוך אותם ל"סתם נכים".⁵⁸ אפשר לשער שהואיל ונסיבת הנכות של נכי המלחמה בנאצים השתלבה בערך הלאומי של לחימה, החשש של נכי צה"ל שהתמיכה תפגע במעמד המיוחד שהם זכאים לו היה קל יותר.

עם זאת, ההנהגה הציונית ראתה את נכי המלחמה בנאצים כנחותים מנכי צה"ל. תפיסה זו משקפת ממד נוסף של היררכיית הקצבאות בישראל. אף על פי שנסיבת הנכות של נכי המלחמה בנאצים הייתה שלובה במערכת הערכים הקולקטיבית של הגנה ולחימה, היא נדחתה בשל ממד פוליטי חזק. אף על פי שנכים אלה לחמו, לחימתם לא נתפסה כמשקפת את הגבורה המיוחסת ללוחמי היישוב היהודי בארץ ישראל, ולכן תרומתם לחברה הישראלית נדחתה. לטענתי, תפיסה פוליטית זו, השפיעה על מיקומה ההיררכי של קצבת הנכות לנכי המלחמה בנאצים כפי שעוצבה ומוסדה על ידי מערכת המשפט.

ג. המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בישראל מאז שנות השישים

1. הגורמים לשינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית

החל מאמצע העשור השני לקום מדינת ישראל חל שינוי באופן שבו נתפסה השואה על ידי החברה הישראלית. לטענתי, שינוי זה השפיע לטובה על מעמדם של נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בישראל. עד משפט אייכמן ב-1961, יוחסה תפיסת הגבורה בישראל רק ללוחמי הגטאות שצורפו לאתוס הציוני, ולעומתם הואשמו ניצולים רבים ב"הליכה כצאן לטבח". במהלך המשפט התודעה לראשונה החברה הישראלית הצברית לשואה דרך הפרט שחוזה אותה, ולא דרך הערכים של החברה הישראלית. התיאורים שנשמעו במהלך המשפט ערערו את התפיסה הפשטנית כלפי ניצולי השואה. התערערה גם התפיסה לפיה רק התנגדות מזוינת לנאצים הייתה תגובה ראויה. בעקבות המשפט השתנה לטובה מעמדם של ניצולי השואה, והשואה נהפכה לחלק מהתודעה העצמית של רבים בחברה הישראלית.⁵⁹

תקופת ההמתנה שלפני מלחמת ששת הימים (1967)⁶⁰ ומלחמת יום הכיפורים (1973) השפיעו גם הן על השינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית. תחושת הסכנה והפחד בחברה הישראלית, שברה את היהירות של "גיבורי ישראל".⁶¹ השינוי ביחס החברה לניצולי השואה, התבטא בכך שלראשונה הבינה החברה בישראל כי גם ההישרדות היוותה גבורה. בעקבות המלחמות חל שינוי באתוס הישראלי שהתבטא בהופעה של זהות ישראלית חדשה, המאמצת את השואה.⁶² השואה נהפכה למיתוס של "גבורה עממית שקטה נוכח הגורל הטראגי של העם היהודי".⁶³ מיתוס זה הביא להנצחה של ממד הזיכרון ולחקירה היסטורית של המאורעות.

בשני העשורים האחרונים חלו תמורות נוספות בשיח החברתי בישראל. במסגרת העלייה ההמונית לישראל מברית-המועצות בראשית שנות התשעים, עלו לארץ ניצולי שואה רבים. רבים מהם לא עמדו בקריטריון שקבע החוק הגרמני לתביעה או שהחמיצו את מועדי התביעה שנקבעו, ובשל עלייתם ארצה אחרי 1953 לא היו זכאים לקבל פיצוי לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. כתוצאה מכך, בין היתר, במשך שנות התשעים, הוחרף המאבק של ניצולי השואה בהסדר הקצבאות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.⁶⁴

בשנת 2007 חלה תפנית בתודעה הציבורית כלפי המאבק של ניצולי השואה למיזוי זכויותיהם. יום השואה באותה השנה נהפך מיום זיכרון למאורעות השואה למחאה חברתית רחבה בסימן מצבם של ניצולי השואה בישראל.⁶⁵ העיסוק במעמד ניצולי השואה, מעיד על השינוי שחל בתחושת האחריות הקולקטיבית מראשיתה של המדינה ועד היום. קבלת השואה לתוך האתוס הלאומי והבנתה כגבורת הקרבנות ולא כביטוי של חולשה, העלתה את תחושת המחויבות החברתית וחיבה את החברה לכחון את הסדרי הקצבאות כפי שמוסדו בראשית שנותיה של המדינה.

2. השפעת השינויים בחברה הישראלית בתפיסת השואה על המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית בהיררכיית הקצבאות בישראל

לטענתי, השינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית השפיע לטובה על המעמד של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית. השפעה זו ניכרת בשלוש מגמות מרכזיות בחקיקה ובפסיקה, המבטאות פיתוח של אחריות רחבה לנכי רדיפות הנאצים ולנכי המלחמה בנאצים.

המגמה הראשונה מתבטאת בשינוי בתפיסת הפיצוי של חוק נכי רדיפות הנאצים ובהרחבת הזכויות מעבר לזכויות המצומצמת לפי הסכם השילומים. שינויים אלה משקפים מעבר מפיצוי

שמקורו בחובה מוסרית הנובעת מוויתור על זכות תביעה, לפיכך שמקורו בתחושת אחריות חברתית כלפי נכים שנסיבת נכותם משתלבת עם הערכים הלאומיים הקולקטיביים.

בשנת 1956 קבע היועץ המשפטי לממשלה דאז, חיים כהן, כי אין למדינת ישראל כל חובה משפטית לפצות את נכי רדיפות הנאצים שמדינת ישראל ויתרה על זכות התביעה שלהם מגרמניה – אך יש חובה מוסרית לעשות כן. בשנת 1996, ארבעה עשורים מאוחר יותר, קבע בית המשפט העליון בבג"ץ הירשזון⁶⁶ כי לנכי רדיפות הנאצים, שקניינם נפגע בהסכם השילומים, יש זכות לקבל פיצוי נאות מהמדינה שהפקיעה את קניינם.⁶⁷ קביעה זו מבטאת את המעבר מרצון מוסרי כללי למתן הקצבה לחובה משפטית של המדינה בשל הוויתור.

השינוי בתפיסת הפיצוי התבטא גם בהרחבת הזכאות והקצבה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים מעבר לגבולות של הסכם השילומים, על ידי תיקוני חוק שאין להם תלות בחוק הגרמני. חוק נכי רדיפות הנאצים העניק זכאות לתבוע מכוחו כמשך שנתיים מיום חקיקתו, אך בשורת תיקונים הוארכה תקופת ההתיישנות עד 1969.⁶⁸ החוק הגרמני העניק זכאות לתביעה עד שנת 1969 ומעולם לא האריך את האפשרות להגיש תביעה.⁶⁹ אף על פי כן, בשנת 1995 הוארכה תקופת ההתיישנות של חוק נכי רדיפות הנאצים בשנתיים, והחוק אף אפשר לכל מי שנדרחה בקשתו להארכת מועד להגיש שנית את התביעה.⁷⁰ לבסוף, בשנת 1998, בוטלה דרישת ההתיישנות והחוק נשאר פתוח לתביעות על אף סגירת השערים של החוק הגרמני.⁷¹

במשך השנים, נוספו על חוק נכי רדיפות הנאצים תיקונים סוציאליים המעניקים זכאות לתגמול נוסף מעבר לתגמול שנקבע לפי החוק.⁷² בשנת 1969 נוסף בחוק "תגמול לנצרך" שזכאי לו נכה שדרגת נכותו עולה על 50% ואינו מסוגל להשתכר למחייתו. בשנת 1995 נוסף בחוק "תגמול לנזק" שזכאי לו נכה שדרגת נכותו פחותה מ-50% ואין לו הכנסה נוספת. במסגרת אותו תיקון נקבעה בחוק זכאות ל"תגמול לאחר פטירת נכה", שלפיו מוענקת לבן זוג של נכה המקבל תגמולים זכות להמשיך לקבל את התגמולים כמשך שלוש שנים; באין בן זוג – המשפחה זכאית לקבלם כמשך שנה.⁷³ הטבות אלו אינן נכללות בחוק הגרמני ולכן יוצאות מגדר הפיצוי בגין זכות התביעה שנשללה, ומבטאות אחריות רחבה כלפי נכי רדיפות הנאצים.

בשנת 2007, נחקק תיקון משמעותי נוסף לחוק, אשר הרחיב את הגדרת הזכאות לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים והעניק זכאות לתגמול למי ששהה על אדמת גרמניה בתאריך 1.1.1947, אף על פי שהחוק הגרמני הכיר בזכאות של נכה במקרה זה, גם אם עלה לישראל לפני 1953. מטרת החוק האמור הייתה לפצות ניצולי שואה שמסיבות שונות לא מימשו את זכאותם לפי החוק הגרמני.⁷⁴ המגמה להרחבת הזכאות מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים באה לידי ביטוי ביתר שאת בפסיקות של ועדות הערר ושל בתי המשפט. ככלל, הזכאות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים נגזרת מהזכאות הפוטנציאלית לפי החוק הגרמני, ככל שהיא נשללה בהסכם השילומים.⁷⁵ הזכאות לפי החוק הגרמני מחייבת עמידה בעילה של 'נרדפות' – נזק עקב אלימות של גורמים רשמיים של המשטר הנאצי ברייך השלישי. חריג לכך הוא זכאות למי שנגרם לו נזק עקב אלימות שנקטו ממשלות זרות בהשראת המשטר הנאצי מחוץ לגבולות הרייך השלישי, בתנאים של שלילת חירות.⁷⁶ בשני העשורים האחרונים נקטה הפסיקה פרשנות מרחיבה להגדרת הזכאות לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. בית המשפט כלל בהגדרת הזכאות את מי שנפגעו עקב סוגים שונים של אלימות, עקב פחד מהתרחשות של אלימות, עקב חשיפה לאלימות ועקב שלילת חירות חלקית על ידי גורמים רשמיים למחצה של המשטרים במדינות הגרורות.⁷⁷ את המגמה הזו – של הרחבה פסיקתית של חוק נכי רדיפות הנאצים – אפשר לקשור, בין היתר, להתחזקות שיח הזכויות והאקטיביזם של בתי המשפט בישראל בשני העשורים האחרונים. אלא, שאקטיביזם שיפוטי אינו עומד בחלל ריק: שיקול הדעת השיפוטי מושפע מההסכמות

החברתיות הנוגעות לנושא העומד לפתח ההכרעה. פרשנות שיפוטית חדשנית נדרשת לא אחת, כדי להתאים את המשפט למציאות החברתית והתפיסתית המשתנה.⁷⁸ נראה, כי מגמת הפסיקה ותיקוני החקיקה שמטרתם להרחיב את היקף הזכאות, משקפים את ההשפעה של השינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית על היקף האחריות לפיצוי נכי רדיפות הנאצים.

המגמה השנייה שבה מתבטא השינוי בתפיסת השואה בחברה הישראלית היא צמצום הפערים בהיררכיית הקצבאות בין נכי רדיפות הנאצים, נכי המלחמה בנאצים ונכי צה"ל. בחוק נכי המלחמה בנאצים ניכרים תיקונים בהתאמה לתיקונים שנערכו בחוק הנכים כבר בשנות השישים המוקדמות.⁷⁹ אחד התיקונים המשמעותיים ביותר בסוף שנות השישים היה הרחבת הזכאות לקבלת תגמול לנכה מלחמה בנאצים, על-ידי קביעה של סף רפואי בשיעור של 10% (לעומת 35% בחוק המקורי).⁸⁰ כמו כן, בוטלו מגבלות רבות, בהן המגבלה בדבר החלת החוק רק על נכים שעלו לישראל עד 1954.⁸¹ אלא שנראה כי ניתן ללמוד על שינוי מעמדם של נכי המלחמה בנאצים דווקא מאמצע שנות השישים, אז החליטה מדינת ישראל להעניק את "אות הלוחם" לאזרחי ישראל שלחמו במלחמת העולם השנייה. טרם ההענקה נערך דיון מקדים בשאלה אם יוענק האות על ידי משרד הביטחון או על ידי מוסד "יד ושם", תוך שנתגלעו חילוקי דעות משמעותיים בנושא. בסוף 1965 החליט לוי אשכול, ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, על הענקת האות על ידי משרד הביטחון. להחלטה זו ממד סימבולי חשוב: לראשונה הוכרו לוחמי מלחמת העולם השנייה כלוחמים על ידי משרד הביטחון, לאחר מאבק ממושך שבו נדחתה בקשתם זו. השינויים בחוק נכי המלחמה בנאצים מעידים על השחרור מהגישה היישוביסטית שהעמידה במרכז את היישוב הישראלי בארץ ישראל, והתעלמה מתרומתם של לוחמים שלא נלחמו בשם המדינה.⁸² לטענתי, אימוץ השואה כחלק מהאתוס של העם היהודי תרם גם הוא לקבלת חלקם של נכי המלחמה בנאצים בבניית העם היהודי וביתו במדינת ישראל. לצד אלה, אחת ההשפעות הניכרות ביותר על מעמדם של נכי המלחמה בנאצים הייתה העלייה של אלפי ותיקי מלחמת העולם השנייה שלחמו בצבא האדום כחלק מהעלייה המסיבית מברית המועצות בשנות התשעים. בעקבותיה זכתה תרומתם של נכי המלחמה בנאצים להכרה בחברה הישראלית. בהמשך לזאת, ניכרו שינויים בקצבת נכי המלחמה בנאצים והוגמשו הנהלים לקבלת הקצבאות.⁸³ בד בבד עם השינוי שהתרחש בתפיסת השואה ועם תפיסת ההישרדות כגבורה גם היא, ניכרת מגמה של תיקוני חקיקה שנועדו להשוות זכויות בין חוק נכי רדיפות הנאצים לחוק נכי המלחמה בנאצים. בשנת 1976 תוקן חוק נכי רדיפות הנאצים כך שאימץ את השיטה לחישוב התגמול הקבועה בחוק נכי המלחמה בנאצים. מטרתו המובהקת של התיקון הייתה להשוות בין התגמול בחוק נכי רדיפות הנאצים לתגמול בחוק נכי המלחמה בנאצים. השוואה זו התבטאה בעלייה ניכרת של התגמול שהיה קבוע בחוק.⁸⁴ כמה תיקונים לאחר מכן המשיכו במגמה והעלו את התגמול מכוח שני החוקים בהתאמה.⁸⁵ תיקונים אלה הושפעו, בין היתר, מפריחת מדיניות הרווחה בישראל בשנות השבעים, שהתאפיינה במגמה של הגדלת קצבאות;⁸⁶ אולם ייחודיות התיקונים בקצבאות נכים בגין רדיפה נאצית התבטאה לא רק בעליית התגמול, אלא גם בצמצום הפערים בין הקצבאות.

בשנת 1978 קבע תיקון לחוק נכי רדיפות הנאצים, כי נכי רדיפות הנאצים – שעד לתיקון נקבעה נכותם במוסד לביטוח לאומי בוועדות רפואיות של נפגעי עבודה – יטופלו בוועדות רפואיות שהוקמו מכוח חוק נכי המלחמה בנאצים במשרד האוצר.⁸⁷ הנימוק שעמד בבסיס ההצעה, נשען על הטענה כי הדבר יביא לקיצור ההליכים,⁸⁸ אך נראה שייחוד המשאבים הספציפיים לנכי רדיפות הנאצים והפרדתם מוועדות הביטוח הלאומי ביטאו באופן סימבולי את העלייה במעמדם. בשנת 1995, בעקבות שתי הצעות חוק פרטניות, נחקק תיקון מס' 9 שעניינו השוואת זכויות בין חוק נכי רדיפות הנאצים לחוק נכי המלחמה בנאצים.⁸⁹ מטרת התיקון, כפי שהתבטאה בדבריו של חבר הכנסת שאקי, הייתה

"להשוות זכויותיהם של נכים נרדפי הנאצים לזכויותיהם של נכי המלחמה בנאצים. כל ההבדל בין שתי הקבוצות הוא תוצאה של נסיבות היסטוריות ללא כל הצדקה מהותית".⁹⁰ עמדה זו משקפת תפיסה חברתית שווה של נסיבות הנכות של נכי רדיפות הנאצים ושל נכי המלחמה בנאצים. התיקון בחוק, העניק לנכי רדיפות הנאצים שורה של הטבות בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה להם לפי החוק, והשווה את ההטבות הניתנות לנכי רדיפות הנאצים, לאלה של נכי המלחמה בנאצים ולנכי צה"ל. השינוי בתפיסת החברה הישראלית את השואה כנסיבת נכות והשפעתה על הקצבאות ניכרת גם בפסיקת בית המשפט העליון. בבג"ץ ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל⁹¹ דן בית המשפט העליון בשאלה אם הפחתת השיעור של קצבת נכי העבודה בחוק תכנית החירום הכלכלית היא חוקתית.⁹² אחת מטענות העותרים הייתה שמאחר שההפחתה לא חלה על נכי רדיפות הנאצים, נכי המלחמה בנאצים, נכי צה"ל ונכי פעולות האיבה – היא מהווה אפליה פסולה ולכן אינה חוקתית. בית המשפט העליון קבע, כי ההבחנה בין תכנית לביטוח נפגעי עבודה לבין הקצבאות במודל הפיזוי שעליהן לא חלה ההפחתה היא חוקתית, משום שמקורה בשוני רלוונטי הנובע מתחושת החובה המוסרית של החברה כלפיהם, הנובעת מנסיבת נכותם.⁹³ פסיקה זו מעידה על השינוי ביחס החברה כלפי השואה כנסיבת נכות המשתלבת בערכים הקולקטיביים. המגמה השלישית שאפשר לראות בהשפעה של שינוי תפיסת השואה, היא המגמה להעניק קצבה חודשית לניצולי שואה מתוך עקרונות סוציאליים, ללא צורך בהוכחת נכות וללא תלות בחוק הגרמני. מגמה זו מתרחשת בעשור וחצי האחרונים, בד בבד עם העלייה במעמד החברתי של ניצולי השואה בישראל, וכראי לגליטימציה הרחבה למאבק של ניצולי השואה על קצבאות הנכים המוענקות להם. בשנת 2000 נחקק חוק מעמד ותיקי מלחמת העולם השנייה,⁹⁴ הקובע את הזכאות של ותיק מלחמה לקבלת אות ממשרד הביטחון. החוק אף קובע קטגוריה של "ותיק מלחמה נזקק" הזכאי להבטחת הכנסה, נוסף על ההטבות הקבועות בו. מטרת החוק היא סוציאלית, אולם במתן הטבות אלו ביטא המחוקק עמדה ברורה המעדיפה את ותיקי מלחמת העולם השנייה על נזקקים אחרים המקבלים השלמת הכנסה מביטוח לאומי. בניית הקשר בין דרישת הנכות הקבועה בחוק נכי המלחמה בנאצים לבין מתן הפיזוי, העניק המחוקק את ההטבות על סמך ההכרה בתרומה של ותיקי מלחמת העולם השנייה בלבד.

מגמה דומה אפשר לראות, אף ביתר שאת, בחקיקות קצבה עבור ניצולי שואה. בשנת 2007 נחקק חוק ההטבות לניצולי שואה נזקקים.⁹⁵ מטרת החוק הייתה לעגן בחקיקה סוציאלית את ההטבות הניתנות מכוח חוק מעמד ותיקי מלחמת העולם השנייה.⁹⁶ הזכאות להטבות לפי החוק, ניתנה למי שמקבל הבטחת הכנסה – וזכאי גם לתגמול או לפיזוי חד-פעמי מהקרן הגרמנית "זיכרון, אחריות ועתיד" או "מקרן סעיף 2 של ועידת התביעות" – אך אינו זכאי לתגמול חודשי לפי החוק הגרמני, לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או לפי חוק נכי המלחמה בנאצים.⁹⁷ בדברי ההסבר לחוק נכתב, כי "ציבור ניצולי השואה תרם תרומה רבה להקמת מדינת ישראל ולהמשך קיומו של העם היהודי. אין חולק כי על מדינת ישראל מוטלת החובה המוסרית להבטיח כי ציבור זה יוכל לחיות בכבוד".⁹⁸ ברי, כי תפיסה זו משקפת אחריות קולקטיבית רחבה כלפי ניצולי השואה.

בשנת 2007 התכנסה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הרווחה דאז, נחום איצקוביץ', כדי לגבש פתרונות למצוקה של ניצולי השואה בישראל.⁹⁹ הוועדה סברה, כי יש להחיל את חוק נכי רדיפות הנאצים על כל ניצול שואה שאינו מקבל תגמול חודשי לפי חוק נכי רדיפות הנאצים והחוק הגרמני. המטרה של החלה זו, כפי שקבעה הוועדה, הייתה בין היתר לתקן את העיוות ההיסטורי שלפיו חוק נכי רדיפות הנאצים נתן מענה רק לקבוצה מוגבלת של ניצולים. בשל העלות הגבוהה

של הצעה זו, הציעה הוועדה גם פתרונות חלופיים שהתבססו על הענקת תגמולים לכלל ניצולי השואה על פי קריטריונים של הכנסה, ללא תלות בחוק נכי רדיפות הנאצים.

ברוח זו, נחקק בשנת 2008 חוק התכנית להגדלה של גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים ולסיוע לניצולי שואה,¹⁰⁰ שבעקבותיו תוקן חוק ההטבות. התיקון קבע זכאות לקצבה חודשית בסכום של 1,000 ש"ח לניצולי שואה שאינם מקבלים קצבה חודשית מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים או מכוח החוק הגרמני, ובלבד ששהו במחנה או בגטו "מוכרים", וכן שהכנסתם אינה עולה על הקבוע למתן זכאות לקצבה לפי "קרן סעיף 2".¹⁰¹ הקצבה הניתנת מכוח החוק מנתקת את הקשר בין חובת הפיצוי של מדינת ישראל להסכם השילומים ומעידה על אחריות חברתית כלפי ניצולי השואה – אחריות שאיננה תלויה בווייתור שוויתרה המדינה על זכות תביעתם. זאת ועוד: להבדיל מחוק נכי רדיפות הנאצים, אין דרישה בחוק להוכחת אחוזי נכות לצורך זכאות לקצבה. ייתכן שהקביעה נובעת מטעמים מעשיים, שמקורם בקושי לקבוע קשר סיבתי בין הנכות לרדיפות הנאצים, בהתחשב בפרק הזמן הארוך שעבר מאז השואה – דרישה הנובעת מהוכחת נכות לצורך זכאות לקצבה.¹⁰² אולם, נראה שיש לכך הסבר נוסף: למעשה ככל שאומצה השואה כחלק מהאתוס והזהות של העם היהודי, התחזקה האחריות כלפי נסיבת הנכות ונזנח הצורך בהוכחת נכות כקריטריון זכאות. מודל הקצבה החדש מבטא התרחקות מהגישה הרפואית למוגבלות, המודדת ותוחמת את המוגבלות לצורך עמידה בקריטריונים משפטיים לקבלת הקצבה, ומבוסס אך ורק על טעמים של אחריות חברתית כלפי ניצולי שואה.

מסקנות

מדינת ישראל הלכה ככרת דרך בעיצוב ובמיסוד המעמד המשפטי של קצבאות נכים בגין רדיפה נאצית. שנות החמישים, שאופיינו בקצבאות מצומצמות, פינו את מקומן לתפיסה רחבה המעניקה תגמולים לניצולי שואה במנותק מהסכם השילומים וללא קשר להוכחת נכות. עם זאת, כיום עדיין חיים במדינת ישראל ניצולי שואה נכים שאינם זכאים כלל לקצבה משום שאינם עומדים בתנאי הזכאות לפי החוק הגרמני, לפי חוק נכי המלחמה בנאצים, לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או לפי חוק ההטבות. מאמר זה נועד לחשוף את הסיבות שהביאו למיסוד של קצבת נכות המעניקה זכאות מצומצמת בשנות החמישים ואת אלה שהביאו למצב המשפטי דהיום, הרווי טלאי חקיקה. סקירה זו פותחת אפשרות לבחון אם – נוכח מסקנותיה – יש לבצע שינוי במבנה קצבאות הנכות וליצור נורמה אחידה שתשווה את מעמדם החומרי של כלל הנכים בגין רדיפה נאצית בישראל.

הערות

- 1 נטע זיו "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים" זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל 813, 816-815 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004); Sagit Mor, "Between Charity Welfare and Warfare: Privilege and Neglect in Israeli Disability Policy", 18 *Yale J.L. Hum.* 63, 69, 75-78 (2006) (להלן: מור "מוערפים ונזנחים במערכת הקצבאות בישראל"); שגית מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית – דילמות של מאבק לשינוי חברתי" סדרת משפט חברה ותרבות: העצמה במשפט 91, 97 (מימי אייזנשטדט וגיא מונדלק עורכים, 2008) (להלן: מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית").
- 2 אוריאל פרוקצ'יה ואריה מילר זכויות הנכים בישראל: בעיות יסוד (1974).
- 3 חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959 (להלן: חוק הנכים).
- 4 פרק ה' לחוק הביטוח הלאומי התשנ"ה-1995, (להלן: תכנית ביטוח נפגעי עבודה).

- 5 פרק ט' לחוק הביטוח הלאומי (להלן: תכנית ביטוח נכות כללית).
- 6 במאמרים "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, וכן במאמר "מועדפים וזנחים במערכת הקצבאות בישראל", לעיל ה"ש 3.
- 7 חוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז-1957.
- 8 חוק נכי המלחמה בנאצים התשי"ד-1954.
- 9 פרוקצ'יה ומילר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 66.
- 10 במסגרת המאמר לא אעסוק בביקורת הרחבה הקוראת להשוות את הקצבה המוענקת מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים לקצבה המוענקת מכוח חוק הפיצויים הגרמני, שעליו מבוססות דרישות הזכאות לתגמול בחוק הישראלי (ראו ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה **דין וחשבון** (2008) (להלן: דוח דורנר)). ביקורת זו מקבלת כמובן מאליו את נקודת המוצא של החוק כמעניק פיצוי רק לנכים שנשללה זכות תביעתם, ואילו מאמרי מנסה לבחון מדוע מוסד החוק מתוך נקודת מוצא זו.
- 11 מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 97.
- 12 זיו "אנשים עם מוגבלויות – בין זכויות חברתיות לצרכים קיומיים", לעיל ה"ש 1, בעמ' 815-816; גבריאלה עילם "איך לדבר ולכתוב על אנשים עם מוגבלויות", 2 (2007), www.negishut.com/image/users/55500/ftp/my_files/my%20papers/Speaking-Writing-PWD-August2007.pdf.
- 13 מור "לקראת רדיקליזציה של נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 99.
- 14 לדיון בחשיבות הבחינה של מערכת הקצבאות בראי ביקורת לימודי המוגבלות, על אף הקשיים, ראו שם, בעמ' 153-155.
- 15 שם, לעיל ה"ש 1, בעמ' 107.
- 16 שם, בעמ' 108; John Gal, "The Perils of Compensation in Social Welfare Policy: Disability", 75 *Soc. Service. Rev.* 225, 233 (2001) (להלן: גל "הסכנות בפיצוי").
- 17 שם, בעמ' 233; ס' 195, 208 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1955.
- 18 היסודות הביטוחיים מתבטאים בדרישה שהמעבידים יבטחו את עובדיהם מפני נזקים גופניים שאירעו בעבודה, כשרמת ההטבה קשורה באופן ישיר להכנסה מעבודה. היסודות הפיצויים מתבטאים בכך שכדי לעמוד בתנאי הזכאות, העובד צריך רק להוכיח שזוק הגוף אירע בנסיבות של עבודה. ג'ון גל "הסכנות בפיצוי", לעיל ה"ש 16, בעמ' 235.
- 19 שם, בעמ' 234; ס' 103, 104, 208 לחוק הביטוח הלאומי.
- 20 גל "הסכנות בפיצוי", לעיל ה"ש 16 בעמ' 226, 236; ס' 1 לחוק הנכים; מור, "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 116.
- 21 שם, בעמ' 107, 117, 119-121; מור "מועדפים וזנחים במערכת הקצבאות בישראל", לעיל ה"ש 1, בעמ' 96, 118.
- 22 מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 121.
- 23 פרוקצ'יה ומילר, לעיל ה"ש 2, בעמ' 66; להבדל בהיקף הזכאות ראו שם בעמ' 44, 66 וכן ס' 1 לחוק נכי רדיפות הנאצים; ס' 1 לחוק נכי המלחמה בנאצים; ס' 1 לחוק הנכים.
- 24 דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10 בעמ' 25, 29-30; ראו טייטלכאום הפתרון הביולוגי – **שערויית הפיצויים האישיים לניצולי השואה** 92 (2008). השימוש במינוח "ויתור על זכות" ולא "הפקעת זכות" נועד לשקף את תפיסת האחריות המצומצמת כלפי ניצולי השואה בשנים הראשונות לקום המדינה. כפי שאראה, הקביעה המשפטית, שלפיה ויתור המדינה הוא למעשה הפקעת זכות קניינית של נכי רדיפות הנאצים לפיצוי, נעשתה בשנות התשעים בבג"ץ 5263/94 **הירשנזון נ' שר האוצר**, פ"ד מט(3) 837 (1996).
- 25 Bundesentschädigungsgesetz (BEG) (להלן: החוק הגרמני).
- 26 דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 35; לסקירת החריגים ראו שם, בעמ' 35-36.
- 27 שם, בעמ' 40, 43, 44-45.

- 28 ס' 1 ו-3 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, ס"ח 226 (להלן: חוק נכי רדיפות הנאצים (נוסח מקורי)).
- 29 גל "הסכנות בפיצוי", לעיל ה"ש 16, בעמ' 228; ס' 1 לחוק הנכים.
- 30 ס' 2 לחוק הגרמני.
- 31 ד"כ 21, 600 (התשי"ז), בעמ' 600-611, 612-611. עמדה יוצאת-דופן באה לידי ביטוי בדברי הה"כ מורוק, שציין את חוב הכבוד של מדינת ישראל כלפי נכי רדיפות הנאצים שנהגו בגבורה בהתמודדותם. גישה זו היא ביטוי מוקדם להתפתחות של אחריות חברתית כלפי נכים אלה. שם, בעמ' 603.
- 32 דברי ההסבר להצעת חוק נכי מחנות הריכוז הנאצים, התשי"ז-1956, ה"ח 286.
- 33 ד"כ 21, לעיל ה"ש 31 בעמ' 607, דברי הה"כ יעקב ריפתי. לעמדות נוספות ראו דברי הה"כ ארם וחה"כ מורוק בעמ' 603, וכן דברי הה"כ רוקח בעמ' 610.
- 34 חנה יבלונקה מול האויב הנאצי – תולדות הארגון כרך ה' 42 (2000) (להלן: יבלונקה תולדות הארגון).
- 35 חנה יבלונקה אחים זרים – ניצולי השואה במדינת ישראל 1948-1952 59 (1994) (להלן: יבלונקה אחים זרים); יבלונקה "סיכומים ראשונים", עמ' 2 באתר יד ושם: www.yadvashem.org/odot_pdf/Microsoft%20Word%20-%203547.pdf. כך, למשל, את המושג "כצאן לטבח" טבע אבא קובנר, ניצול שואה מחברי המחותרת בגטו וילנה.
- 36 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 217-219.
- 37 שם, בעמ' 119-220; יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 42.
- 38 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 213.
- 39 שם, בעמ' 220-221; יבלונקה "סיכומים ראשונים", לעיל ה"ש 35, בעמ' 2.
- 40 מור "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 119; יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 42.
- 41 מור "מועדפים ונזוחים במערכת הקצבאות בישראל", לעיל ה"ש 1, בעמ' 118.
- 42 מור, "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 111.
- 43 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 221; יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 39-40.
- 44 שם, בעמ' 40.
- 45 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 222.
- 46 יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 44-45.
- 47 חנה יבלונקה "קליטת ניצולי השואה במדינת ישראל – היבטים חדשים" עיונים בתקומת ישראל – מאסף לבעיית היישוב, הציונות ומדינת ישראל 7, 285, 293 (2007) (להלן: יבלונקה "היבטים חדשים").
- 48 יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 57.
- 49 שם, בעמ' 73; טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 223.
- 50 הצעת חוק נכי המלחמות שלפני קום המדינה, התשי"ג-1952, ה"ח 147.
- 51 יבלונקה, תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 78.
- 52 דברי ההסבר להצעת חוק נכי המלחמות שלפני קום המדינה, התשי"ג-1952; חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התש"ט-1949, ס"ח 25, בעמ' 278. (להלן: חוק נכי מלחמת תש"ח).
- 53 ד"כ 15, 951 (התשי"ד); יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 79, 82-83; טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 224.
- 54 ס' 1,3 לחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, ס"ח 147 (להלן: חוק נכי רדיפות הנאצים (נוסח מקורי)).
- 55 חוק נכי המלחמה בנאצים (נוסח מקורי); יבלונקה תולדות הארגון, לעיל ה"ש 34, בעמ' 83.
- 56 שם, בעמ' 85, 89, 90.
- 57 שם, בעמ' 99.
- 58 מור, "לקראת רדיקליזציה של קצבת נכות כללית", לעיל ה"ש 1, בעמ' 136.

- 59 חנה יבלונקה "יובל למשפט אייכמן- הארות ממרחק הזמן" **בשביל הזיכרון** 7, 20, 23-25; דליה עופר "ההתנגדות וההישרדות היהודית בשואה בעיני החברה הישראלית: בחינה מחדש בראי משפט אייכמן" **בשביל הזיכרון** 7, 28, 30-31.
- 60 אניטה שפירא **יהודים חדשים, יהודים ישנים** 120 (2003).
- 61 נעמי מי-עמי "מסמך רקע לישיבה בנושא יחס המדינה לניצולי השואה" **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** 2, אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01204.pdf>.
- 62 שפירא, לעיל ה"ש 60.
- 63 יוסף גורוני "אתוס השואה והמדינה והשפעתו על העם היהודי" **תמורות יסוד בעם היהודי בעקבות השואה** 657, 674 (ישראל גוטרמן עורך, 1993).
- 64 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 229.
- 65 שם, בעמ' 310-311.
- 66 עניין הירשנזון, לעיל ה"ש 24.
- 67 שם, בעמ' 844-845.
- 68 חוק נכי רדיפות הנאצים (הארכת מועד), התשי"ט-1959, ס"ח 291; תיקון מס' 2 לחוק נכי רדיפות הנאצים ס"ח 555; דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 60.
- 69 שם, בעמ' 37. עם זאת, יש לציין כי בעקבות האיחוד של גרמניה ובלחץ מדינת ישראל הקימה גרמניה בשנת 1990 את קרן סעיף 2, שנועדה לפצות בתנאים מסוימים ניצולי שואה שלא פוצו במסגרת חוק הפיצויים הפדרלי לקורבנות הנציאונאל-סוציאליסטים. להרחבה ראו דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 51.
- 70 תיקון מס' 9 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ס"ח 1542 (להלן: תיקון מס' 9 לחוק נכי רדיפות הנאצים).
- 71 חוק נכי רדיפות הנאצים (ביטול הגבלת מועדים להגשת בקשה לנכות), התשנ"ח-1998; דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 61.
- 72 שם.
- 73 דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 62; תיקונים 2, 9 לחוק נכי רדיפות הנאצים.
- 74 תיקון 6 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להגשת יעדי תקציב לשנת 2001) (תיקון ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"ז-2007, ס"ח 2110. הסדר זה נקבע בשנת 2001 בתיקון 11 לחוק נכי רדיפות הנאצים, אולם בוטל כעשרה ימים לאחר חקיקתו. שש שנים לאחר מכן נחקק ההסדר מחדש. דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 70.
- 75 דנ"א 1196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת פ"ד ס(3) 88, פס' 5 לפסק דינו של המשנה לנשיא מ' חשין (2005); וע (ת"א) 255/08 טייר נ' הרשות המוסמכת, דינים שלום 2010 (63) 890 (2010), פס' 18 לפסק הדין (2010).
- 76 שם, בפס' 28.
- 77 שם, בפס' 33. לסקירת ההרחבות הפסיקטיות ראו ר"ע 1733/07 הרשקו נ' הרשות המוסמכת, דינים ועדות ערר 2007 (1) 260 (2007) (להלן: ר"ע הרשקו); טייר, לעיל ה"ש 180, בפס' 34; עניין גרנות לעיל ה"ש 180, 2006; רע"א 5512/09 הרשקו נ' הרשות המוסמכת, דינים עליון 2009 (113) 965, פס' 16 לפסק הדין של המשנה לנשיא א' ריבלין (2009); ע"א (ת"א) 3325/04 שרה פדר נ' הרשות המוסמכת (פורסם בבנו, 24.07.2006), פס' 4 לפסק הדין.
- 78 זאב סגל וליילך לטור אקטיביזם ופסיביזם שיפוטי – במבחן בג"ץ ובית הדין הארצי לעבודה 13,3 (2008); אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 47-48, 55-60 (2004).
- 79 תיקון 1 לחוק נכי המלחמה בנאצים, ס"ח 226, תיקון מס' 2 לחוק נכי המלחמה בנאצים, ס"ח 345, תיקון 3 לחוק נכי המלחמה בנאצים ס"ח 466.
- 80 תיקון 4 לחוק נכי המלחמה בנאצים, ס"ח 561.
- 81 טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 224.

- 82 חנה יבלונקה "קליטת ניצולי השואה בישראל – היבטים חדשים", לעיל ה"ש 47, בעמ' 297-298; טייטלבוים, לעיל ה"ש 24, בעמ' 224-225.
- 83 שם, בעמ' 224.
- 84 תיקון מס' 4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ס"ח 836.
- 85 תיקון מס' 5 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ס"ח 909.
- 86 ג'וני גל בישחון סוציאלי בישראל 29-31 (2004).
- 87 תיקון מס' 8 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ס"ח 1085.
- 88 דברי ההסבר להצעת החוק, תיקון מס' 8 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ה"ח 1623.
- 89 תיקון מס' 9 לחוק נכי רדיפות הנאצים; מיכל כספי "ההשוואה בין ההטבות הניתנות לנכי המלחמה בנאצים ולנכי רדיפות הנאצים" מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- 90 ד"כ 149, 11621 (תשנ"ה); דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 74.
- 91 בג"ץ 5304/02 ארגון נפגעי תאונות עבודה ואלמנות נפגעי עבודה בישראל נ' מדינת ישראל – כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 135 (2004).
- 92 חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002.
- 93 עניין ארגון נפגעי תאונות עבודה, לעיל ה"ש 91, בפס' 2, 8.
- 94 חוק מעמד ותיקי מלחמת העולם השנייה, התש"ס-2000, ס"ח 1737.
- 95 חוק ההטבות לניצולי שואה נזקקים, תשס"ז-2007, ס"ח 2076 (להלן: חוק ההטבות (נוסח מקורי)).
- 96 דברי ההסבר להצעת חוק ההטבות לניצולי שואה, התשס"ו-2005, ה"ח 105.
- 97 ס' 1 לחוק ההטבות (נוסח מקורי).
- 98 דברי ההסבר להצעת חוק ההטבות לניצולי שואה.
- 99 הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות לניצולי השואה דין וחשבון (2007) (להלן: דו"ח איצקוביץ'); טייטלבוים, לעיל ה"ש 25, בעמ' 256.
- 100 חוק התכנית להגדלת גמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים ולסיוע לניצולי שואה (תיקוני חקיקה), תשס"ח-2008.
- 101 תיקון 2 לחוק ההטבות לניצולי שואה, ס"ח 2137; דו"ח דורנר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 68.
- 102 עמית יריב "פיצויים לנכי רדיפות הנאצים – היבטים משפטיים" רפואה ומשפט 33 95.