

המערער:

המוסד לביטוח לאומי

ע"י ב"כ עוה"ד ע. רוזנצויג ו/או ר. קרת ו/או מ. רפאלי גורי ו/או
ל. אופיר ו/או כ. נאור ו/או ו. ברקובי ו/או ש. מור ו/או
ר. שביט ו/או ד. דיין ו/או א. רוזן אמיר ו/או ת. כזרי ו/או
ר. יפרח ו/או ש. דמרי דבוש ו/או מ. מזוז ו/או ט. בדש ו/או
ח. פוטרמן ו/או י. פולסקי ו/או ר. חרלפ
משדרות ויצמן 13 ירושלים ת.ד. 91909, 90009
טל': 02-6463066 ; פקס: 02-6510010

- נ ג ד -

המשיבים:

1. משה נולמן
 2. ראיסה נולמן
- מרחוב XX

מתייצב להליך:

מדינת ישראל - היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, המחלקה למשפט העבודה
מרחוב מח"ל 7, ירושלים
טל': 02-5419629 ; פקס: 02-5419660

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית הדין הנכבד, מתכבד בזאת היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו כפי שתפורט להלן.

א. פתח דבר

1. הערעור דנא, הוגש על פסק דינו של בית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו בב"ל 16-04-8085 וב"ל 10-25921-16 (במאוחד) **משה נולמן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי** מיום 26.9.2017 (להלן: "**פסק הדין**"). בית הדין קמא, **קיבל** את תביעת המשיבים, בעל ואישה, שהוגשה בעקבות החלטת המוסד לביטוח לאומי (להלן: "**המוסד**") כי הם אינם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה, החל מחודש ינואר 2015, בשל תגמול ממשרד האוצר המשולם למשיב 1 (להלן: "**המשיב**") לפי חוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007 (להלן: "**חוק ההטבות**"), ונחשב כ"הכנסה" לצורך הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה לפי הוראות חוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (להלן: "**חוק הבטחת הכנסה**"). בתוך כך, הורה בית הדין קמא למוסד לביטוח לאומי, לערוך חישוב של זכאות המשיבים לגמלת הבטחת הכנסה, זכאות המחושבת לשני בני הזוג ביחד לפי הוראות סעיף 6 לחוק הבטחת הכנסה, מבלי להביא בחשבון את הגמלה שמקבל המשיב לפי חוק ההטבות. פסק הדין התקבל בדעת רוב של נציג ציבור (עובדים) – מר גבריאלי נבו ונציגת ציבור (מעבידים) – גב' צביה דגני, נגד דעתה החולקת של כבוד השופטת עידית איצקוביץ.
2. ביום 5.11.2017 הגיש המוסד ערעור על פסק הדין, במסגרתו הובהר כי בשל מורכבות התיק וההשלכות התקציביות הנרחבות, ייבחן הצורך בפנייה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שזה יבחן את אפשרות התייצבותו להליך.

3. במסגרת הדיון שהתקיים בערעור דנא בבית הדין הנכבד ביום 12.4.2018, קבע בית הדין כי יש מקום לקבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

4. כפי שיפורט להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי בהתאם להוראות הדין, התגמול אשר מקבל המשיב ממשד האוצר מכוח חוק ההטבות, מהווה "הכנסה" לצורך בחינת זכאות לגמלת הבטחת הכנסה.

במקום שבו מצא המחוקק לנכון להחריג את סיווגו של תגמול המשתלם מכוח חוק ההטבות או מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן: "**חוק נכי רדיפות הנאצים**") ולא להכלילו בחישוב ההכנסות המובאות לצורך הזכאות לגמלות שונות, הוא עשה זאת במפורש. לא כך לגבי התגמול במקרה דנא.

כמו כן, וכפי שיפורט להלן, ההסדרים החקיקתיים המעניקים הטבות שונות לקבוצות ניצולי שואה בעלות מאפיינים שונים, אינם בגדר אפליה אסורה, אלא בבחינת הבחנה מותרת המתחשבת במאפייניה הייחודיים של כל קבוצה.

5. בחודש ינואר 2016 החל המשיב לקבל תגמול מוגדל לפי הכנסה מכוח חוק ההטבות. מדובר בתגמול שתכליתו זהה לגמלת הבטחת ההכנסה המשולמת מכוח חוק הבטחת הכנסה – השלמת ההכנסה עד לרף ההכנסה הקבוע בחוק¹. האמור עולה הן מהוראות הדין והן מתכליותיו החופפות לגמלת הבטחת הכנסה. האמור אף עולה מהוראות חוק הבטחת הכנסה, שלפיהן התגמול המוגדל המשולם מכוח חוק ההטבות, הינו בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.

ב. רקע ותמצית פסק הדין קמא

6. XXX
XX
XX

7. בשנת 2014 יושמה, כפי שיפורט להלן, תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה אשר עיגנה השוואת זכויות בין ניצולים שעלו לפני 1.10.1953 והוכרו לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, ובין ניצולי שואה מהמעגל הראשון שעלו לאחר 1.10.1953, ואשר זכאותם זו עוגנה בסעיף 3 לחוק ההטבות. בהתאם לכך, החל המשיב, בעקבות התכנית האמורה, לקבל בשנת 2015 תגמול חודשי ממשד האוצר לפי סעיף 4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, ובהמשך החל לקבל "תגמול מוגדל לפי הכנסה" לפי סעיף 4 לחוק זה². כמו כן זכאי המשיב להטבות נלוות ובכללן מענק שנתי אוטומטי להבראה, מענק שנתי אוטומטי לציוד ביתי, מימון טיפול רפואי במחלות המוכרות, פטור מלא ברכישת תרופות מרשם שבסל הבריאות, מענק שנתי למעוטי הכנסה, הנחה במיס, הנחה בחשמל, הנחה בארנונה ועוד.

8. משהחל המשיב לקבל תגמול בהתאם לחוק ההטבות, נשללה זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה. בעקבות זאת נוצר חוב על שם המשיב עקב תשלומי יתר, חוב אשר בוטל במלואו בחודש פברואר 2016 על ידי המוסד לביטוח לאומי בהחלטת הוועדה לבחינת חובות.

¹ ואולם, יודגש, כי המבחנים לקבלת התגמול המוגדל על פי חוק ההטבות שונים מהמבחנים לפי חוק הבטחת הכנסה, ומקלים יותר.
² יצוין כי ביום 5.5.2015 הוכר המשיב בדיעבד בהתאם לחוק נכי רדיפות הנאצים, וזאת במסגרת הליך ערר לפני ועדת ערעור לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. מדובר בהכרה בדיעבד שתחולתה מיום הגשת התביעה קרי מחודש יולי 2014. בהמשך, בחודש ינואר 2016, החל המשיב לקבל בנוסף תגמול מוגדל לפי הכנסה, בהתאם להוראות חוק נכי רדיפות הנאצים.

9. נגד החלטת המוסד בדבר שלילת זכאותם של המשיבים לגמלת הבטחת הכנסה, הגישו המשיבים תביעה לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב. במסגרת תביעתם, טענו המשיבים כי התגמול אשר מקבל המשיב ממוסד האוצר מכוח חוק ההטבות, אינו צריך להילקח בחשבון כ"הכנסה" לצורך הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה. לעומת זאת, טען המוסד כי התגמול שמקבל המשיב ממוסד האוצר אכן שולל את זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה ומהווה "הכנסה" לכל דבר ועניין.
10. ביום 26.9.2017 **קיבל** בית הדין קמא את תביעתם של המשיבים ובתוך כך, הורה למוסד לערוך חישוב של זכאותם לגמלת הבטחת הכנסה, מבלי להביא בחשבון את התגמול שמקבל המשיב לפי חוק ההטבות. התביעה התקבלה על דעתם של נציגי הציבור (נציג עובדים מר גבריאל נבו, ונציגת מעבידים גב' צביה דגני) ונגד דעתה החולקת של כבוד השופטת איצקוביץ'.
11. בדעת **הרוב** נקבע, כי אין הצדקה לעריכת הבחנה שבין תגמול שמקבל ניצול שואה מאוצר המדינה, לבין זה המתקבל לפי ההסכם עם גרמניה, לצורך בחינת זכאותם של ניצולי השואה להבטחת הכנסה. תוך כך נקבע כי מדובר באפליה פסולה בין ניצולי השואה ולא בהבחנה מוצדקת, כזו אשר אינה עומדת בדרישות "פסקת ההגבלה". מכאן שאין מניעה מלהסיר את האפליה ויש לקבל את התביעה כך שאין לראות בגמלה שמקבל המשיב במסגרת חוק ההטבות כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.
12. בדעת **מיעוט**, קבעה כבוד השופטת איצקוביץ' כי סעיף 8 לחוק ההטבות ובהתאמה, תקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן: "**תקנות הבטחת הכנסה**"), קובעים במפורש כי קצבה חודשית לפי ההסכם עם גרמניה ומענק שנתי לפי אותו חוק – לא יחשבו כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה. בתוך כך נקבע, כי אין חולק כי שהתגמול המשולם למשיב ע"י משרד האוצר, אינו "קצבה חודשית לפי ההסכם עם גרמניה" ואינו "מענק שנתי". על כן התגמול אינו חוסה תחת הפטור ולפיכך, החלטת המוסד לביטוח לאומי לראות בו "הכנסה" לצורך בדיקת זכאות המשיב לגמלת הבטחת הכנסה התקבלה כדין. עוד צוין, כי המחוקק היה ער לשוני הקיים בין הקצבאות לפי מקור הקצבה, והורה על ביטול ההבחנה בין ניצולים המקבלים תגמול מאוצר המדינה, לבין אלה המקבלים קצבה לפי ההסכם עם גרמניה, אך זאת **רק בנוגע לגמלת סיעוד** לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: "**חוק הביטוח הלאומי**"), אשר תוקן בתיקון 154, התשע"ד-2014. אשר על כן קבעה, כי משהמחוקק גילה דעתו בעניין (ואף שלא ניתן שלא לתהות בדבר ההצדקה לאותה הבחנה), לא ניתן להורות על השוואה בין הקצבאות לצורך קבלת הפטור מחישוב כ"הכנסה", ולהעניק למשיבים זכות לגמלת הבטחת הכנסה. לבסוף צוין, כי מכוח סעיף 13(ה)(1)(ב) לתיקון 5 לחוק ההטבות, המשיבים זכאים להטבות המגיעות למקבלי הבטחת הכנסה, על אף שאינם זכאים לגמלת הבטחת הכנסה³.
13. ביום 5.11.2017 הגיש המוסד ערעור על פסק הדין, במסגרתו הובהר כי בשל מורכבות התיק וההשלכות התקציביות הנרחבות, ייבחן הצורך בפנייה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שזה יבחן התייצבותו בהליך.
14. ב**סיכומי הטענות מטעם המוסד** הובהר, כי המשיב מקבל מהרשות לניצולי שואה תגמול מוגדל הכולל רובד סוציאלי (המזכה אותו בהשלמה לכל הכנסותיו האחרות עד לסך של 9,372 ש"ח⁴), המשולם מתוקף חוק ההטבות בעקבות תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה, אשר עיגנה מספר צעדי סיוע ובהם השוואת זכויות של ניצולי שואה שעלו לארץ לאחר 1.10.1953, והוכרו על פי חוק ההטבות, לניצולי שואה שעלו לארץ לפני 1.10.1953 והוכרו לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. כך הוסבר, כי במסגרת תיקון מספר 5 לחוק ההטבות משנת 2014 (להלן:

³ בהקשר זה יוער, כי מאחר וכאמור לעיל זכאות המשיב לפי חוק נכי רדיפות הנאצים הוכרה בדיעבד ביום 5.5.2015, הרי שזכאותו להטבות אינה מכוח הוראות סעיף 13(ה)(1)(ב) אשר חל אך על מי שהוכר בחוק ההטבות ערב יום התחילה- יוני 2014.

⁴ הסכום המעודכן נכון ליום הגשת עמדה זו עומד על סך 9,689 ש"ח.

"תיקון מספר 5", נקבע בסעיף 13(ה)(1), כי הזכאות לתגמול מוגדל לפי הכנסה או לתגמול לפי הכנסה, למי שזכאי לתגמולים מוגדלים אלה לפי אותו סעיף, יהיה במקום גמלת הבטחת הכנסה⁵. קרי, אין אנו עוסקים בשאלה האם מדובר בהכנסה לפי סעיף 9 לחוק הבטחת הכנסה, אלא בהוראה שתוקנה במסגרת תיקון מספר 5 ונועדה להגשים את המטרות שפורטו בהחלטת הממשלה – לקבוע הסדר המעניק הטבות וגמלאות בשיעורים ניכרים וגבוהים יותר מאלו ששולמו קודם לכן, מכוח שני החוקים גם יחד, וכמו כן לרכז את הטיפול באוכלוסייה בידי רשות אחת – הרשות לניצולי שואה. לפיכך, עם כניסתו לתוקף של תיקון מספר 5, ניתן מענה מקיף וישיר המרוכז במסגרת אחת, ופסיקת בית הדין מתעלמת מהוראות החוק ותכליתן. לחלופין נטען, כי שגה בית הדין קמא כאשר קבע כי קיימת אפליה בין הקצבאות לפי מקורן. בתוך כך הוסבר, כי אין בהוראות תקנה 17(12) לתקנות הבטחת הכנסה משום אפליה, שכן ההבחנה בין פיצוי שניתן מכוח ההסכם משנת 1992, לבין תשלומים הניתנים מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים או חוק ההטבות, הינה הבחנה מותרת לאור ייחודיותו של ההסכם משנת 1992, אשר הקצבה המשולמת לפיו עומדת על סך של כ-1,374 ש"ח⁶ לחודש וניתנה לניצולים שלא קיבלו כל קצבה טרם ההסכם האמור, כאשר עד שנת 2007, ניצולים שקיבלו את הקצבה האמורה, לא קיבלו ממדינת ישראל כל קצבה או הטבה נוספת. כמו כן, קצבה זו נמוכה מגובה הקצבה המשתלמת לפי חוק הפיצויים הפדרליים ומגובה הקצבה ששולמה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. על רקע זה, מובן מדוע הוחרג הסכום שהועבר לניצולים אלה ממבחני ההכנסה שנערכים לצורך זכאות לגמלת הבטחת הכנסה, כמו גם מהטבות אחרות המתבססות על מבחני הכנסה. נוסף על כך, נטען, כי שגה בית הדין קמא בהתעלמו מכך שגם התגמול המוגדל המשתלם מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים מותנה במבחני הכנסה, וכי גמלת הבטחת הכנסה נחשבת כ"הכנסה" לעניין מבחן זה. לאור זאת נטען, כי אם תשולם גמלת הבטחת הכנסה במלואה תידרש הרשות לניצולי שואה להפחית את הקצבה המשולמת על ידה, שקל כנגד שקל, באופן שהסך הכולל שיוותר בידי המשיבים – לא ישתנה.

15. **המשיבים בסיכום הטענות מטעמם**, חזרו על טענותיהם כי הקצבה אשר מקבל המשיב לא צריכה להיכלל במבחן ההכנסות לעניין תנאי הזכאות לקצבת הבטחת הכנסה; כי קביעת המוסד לביטוח לאומי נוגדת את תכלית החקיקה אשר נועדה להיטיב עם ניצולי השואה, ומהווה אפליה אסורה בין קבוצות שונות של ניצולי שואה; מנוגדת לרוח חוק ההטבות ומטרתו; פוגעת בעקרון ההסתמכות של מקבלי התגמול; מנוגדת לאמנות בינלאומיות אשר על פיהן הטבות לניצולי שואה אינן נחשבות כ"הכנסה" לצורך חישוב זכאות לקצבאות; ומבוססת על תחשיב שגוי של קצבת הזקנה, כאשר המשיבים צריכים להיחשב כבודדים לצורך קבלת התשלום.
16. במהלך דיון לפנינו מיום 12.4.2018, קבע בית הדין הארצי כי יש מקום לקבל בערעור שלפנינו את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לסוגיות העקרוניות שמעלה הערעור דנא.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

ג. המסגרת הנורמטיבית – התגמולים המשולמים לניצולי שואה

ג.1. חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957

⁵ בהקשר זה, בכל הנוגע למשיב יש לחדד כי כאמור לעיל זכאותו לפי חוק נכי רדיפות הנאצים הוכרה בדיעבד ולא ערב יום התחילה וממילא הוא לא נכלל באוכלוסייה שעברה אוטומטית לפי הוראות סעיף 13(ה)(1) לתיקון 5. כאמור, עם זכאות המשיב לתגמול הבסיסי, נשללה זכאותו להבטחת הכנסה וזאת בהתאם להוראות החוק. בהמשך, בינואר 2016, הוכר המשיב כזכאי לתגמול מוגדל לפי הכנסה.

⁶ הסכום המעודכן נכון ליום הגשת עמדה זו עומד על סך 1,480 ש"ח.

17. עם סיום מלחמת העולם השנייה, בעוד ממדי השואה הולכים ונחשפים, עלתה הדרישה כי גרמניה והעם הגרמני ישלמו פיצויים על הפשעים שנעשו כלפי יהודים ונגד העם היהודי (ר' ועדת החקירה הממלכתית בנושא הסיוע לניצולי שואה דין וחשבון (2008), עמוד 16) (להלן: "דו"ח ועדת דורנר").
18. ואכן, ביום 10.9.1952 נחתם בלוקסמבורג הסכם השילומים בין ישראל לגרמניה (להלן: "הסכם השילומים"). לפי הסכם השילומים, התחייבה ממשלת גרמניה לשלם לישראל פיצוי כולל, וזאת בתמורה לויתור (בכפוף למספר חריגים) על תביעות פיצויים פרטניות בגין נזקי גוף של ניצולי שואה אשר הגיעו לישראל עד ליום 1.10.1953. בהמשך, בשנת 1953, נחקק חוק הפיצוי הפדרלי המשלים, אשר עיגן בדין הגרמני את ההסכמה האמורה (ר' בג"ץ 6321/14 "כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" נ' שר האוצר, סעיף ג' לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 9.3.2017) (להלן: "פרשת כן לזקן")).
19. כארבע שנים לאחר כריתת הסכם השילומים, ובעקבות המלצותיה של ועדה בין משרדית שמונתה על ידי שר האוצר, נחקק בשנת 1957 **חוק נכי רדיפות הנאצים** (דו"ח ועדת דורנר, עמוד 46). שמטרתו להסדיר מתן פיצוי ותגמול לאותה קבוצת ניצולים אשר עלו לישראל עד חודש אוקטובר 1953, ומדינת ישראל ויתרה בשמם על תביעת פיצויים מגרמניה.
20. במהלך השנים, תוקן חוק נכי רדיפות הנאצים מספר פעמים, זאת בין היתר לנוכח ההכרה כי חלק מן הניצולים אשר הגיעו לישראל עד לאוקטובר 1953 וקיבלו תגמולים מכוחו, קופחו לעומת ניצולים שלא נחסמה דרכם להגיש תביעות פיצויים נגד ממשלת גרמניה (ר' **פרשת כן לזקן**, ס' ד-ה').
21. מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים מוענקים שני סוגי תגמולים, בכפוף לעמידה בתנאי הזכאות הקבועים בחוק⁷:
- א. **תגמול בסיסי לפי סעיף 4** – המשולם בהתאם לדרגת הנכות, ונע כיום בין 2,325 ש"ח ועד 5,839 ש"ח לחודש.
- ב. **תגמול נוסף ברובד סוציאלי לפי סעיפים 4א ו-1ג4** – תגמול מוגדל לפי הכנסה, המשולם למעוטי הכנסה, בסכום שנע כיום בין 5,741 ש"ח ועד 10,681 ש"ח לחודש, בהתאם לדרגת הנכות, בניכוי הכנסה אחרת מכל מקור שהוא לרבות מהמוסד לביטוח לאומי⁸. ככלל, מנגנון התגמול המוגדל הנו מנגנון ברובד סוציאלי הדומה למנגנון של הבטחת הכנסה: השלמת כלל הכנסותיו של הזכאי עד לסך ההכנסה הקבוע חוק. יצוין, כי נכון למועד הגשת עמדה זו 20,935 ניצולים מקבלים תגמול זה⁹.
- ג.2. קרן סעיף 2**
22. בשנים הרבות שחלפו מאז חקיקת חוק נכי רדיפות הנאצים, ננקטו מעת לעת מהלכים שונים, כדי לנסות ולשכנע את גרמניה המערבית לשלם פיצויים אישיים לניצולי שואה נוספים, בעיקר לאלה שלא זכו לקבל פיצוי כלשהו (דו"ח ועדת דורנר, עמוד 47).

⁷ המשיב זכאי לתגמול המוגדל, המזכה אותו בהשלמה לכל הכנסותיו האחרות עד לסך של 9,372 ש"ח ונכון להיום זכאי לגמלה חודשית בסך 7,685 ש"ח, ראה סעיף 11 להודעת הערעור.

⁸ סעיפים 4א(ב) ו-1ג4(ב) לחוק **נכי רדיפות הנאצים**. ר' גם ע"א 77/60 רז'נסקי נ' הרשות המוסמכת לפי חוק **נכי המלחמה בנאצים**, פ"ד (1) 880 (1960).

⁹ מתוכם 2,354 אלמנים/ות של ניצוליות/ות שואה.

23. ואכן, בעקבות איחודה המחודש של גרמניה, הושג בשנת 1992 הסכם בין ועידת התביעות החומריות של יהודים נגד גרמניה (להלן: **"ועידת התביעות"**), לבין ממשלת גרמניה, במסגרתו הוסכם כי גרמניה תקים קרן כספית מיוחדת, אשר כונתה "קרן סעיף 2" (על שם סעיף 2 להסכם) ממנה יחלו ניצולי שואה העונים לקריטריונים מסוימים, לקבל קצבה תלת חודשית (דו"ח ועדת דורנר, עמוד 49) (להלן: **"קרן סעיף 2"**).
24. הקרן, נועדה לפצות ניצולים מהמעגל הראשון (יוצאי מחנות וגטאות או מי שחי בסתר או בזהות בדויה בשטח כבוש) אשר לא קיבלו פיצוי לפי חוק הפיצויים הפדרלי, חלקם מהטעם שלא הספיקו להגיש את תביעתם לגרמניה לפני סגירת החוק הגרמני בשנת 1969. במסגרת ההסכם נקבעו קריטריונים חלופיים שונים לזכאות, וביניהם כליאה במחנה ריכוז במשך 6 חודשים לפחות, או כליאה בגטו למשך 18 חודשים, או חיים במסתור במשך 18 חודשים לפחות. כמו כן הותנתה הזכאות בכך שניצול השואה לא קיבל פיצוי כלל או קיבל פיצוי מזערי, סבל נזק בריאותי חמור מהרדיפות, ונמצא במצב כלכלי קשה (ר' מרכז מחקר ומידע של הכנסת, "פיצויים ותשלומים אחרים להם זכאים ניצולי שואה בישראל", עמוד 11 (2001)). יש לציין כי במהלך השנים שונו הקריטריונים, הופחתו התקופות הנדרשות לשהייה במחנה או בגטו, וכן לא נדרשת כיום הוכחה של מצב בריאותי או מצב כלכלי קשה במיוחד.
25. בסופו של דבר, מכוחו של הסכם זה הוענקו קצבאות לכ-25,000 ניצולי שואה, אשר לא היו זכאים לפיצוי מתוקף מקור אחר (**פרשת כן לזקן, ס' ה'**).
26. פיצוי זה מכוח קרן סעיף 2, נחשב פיצוי נמוך מזה ששולם במסגרת הרנטה הגרמנית לפי חוק הפיצויים הפדרלי ואף מזה ששולם בהסדר הישראלי לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. בנוסף, בעוד שבהסדר הגרמני והישראלי ישנו מנגנון המאפשר הגדלה של התגמול בהתאם למצב הנכות והכרה במחלות נוספות הקשורות לשואה, לרבות מימון טיפול רפואי בהן וסל הטבות נלווה, הרי שההסדר של קרן סעיף 2 כולל תשלום קצבה בלבד, וגובהה קבוע ללא כל אפשרות להגדלתה.
27. גובה הקצבה נכון להיום, ולאחר עדכונים, עומד על סך 1,056 אירו לשלושה חודשים, שהם כ-1,480 ש"ח לחודש¹⁰.
28. כאמור, עד לעשור האחרון קבוצה זו לא קיבלה כל תשלום או הטבה ממדינת ישראל, ומשנת 2007 חלו מספר התפתחויות, ובכלל זאת נחקק חוק ההטבות, כפי שיפורט להלן.

ג.3. חוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007

29. במטרה לעגן בחקיקה הטבות סוציאליות לנזקקים מבין ניצולי השואה, נחקק ביום 4.1.2007 חוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007 (להלן כאמור: **"חוק ההטבות"**)¹¹.
30. במהלך השנים, תוקן חוק ההטבות מספר פעמים והרחיב את אוכלוסיית הזכאים לקצבאות ולהטבות נוספות:
- א. **בשנת 2008**, במסגרת תכנית סיוע רחבה תוקן חוק ההטבות¹², ובין היתר, נקבעו במסגרתו הטבות נלוות לכלל מקבלי קרן סעיף 2 (הנחה בארנונה, מענק הבראה שעומד היום על סכום של כ-2,200 ש"ח בשנה

¹⁰ יוער, כי במסגרת משא ומתן שנוהל לאחרונה בין ועידת התביעות לבין גרמניה, הוסכם על העלאה מדורגת של הקצבה כך שהקצבאות יגדלו במשך 3 השנים הקרובות מ-352 יורו (411 דולר) ל-541 אירו (633 דולר). השלב הראשון בסך של כ-415 אירו (485 דולר) יחל ב-1.1.2019.

¹¹ בעת חקיקתו נקרא חוק ההטבות בשם חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, תשס"ח-2007.

¹² חוק **הטבות לניצולי שואה נזקקים (תיקון 1)**, תשס"ז-2007, ס"ח 2102.

ופטור מאגרת רדיו וטלוויזיה). יחד עם זאת, לא נקבעה במסגרת תיקון זה תוספת תשלום לקצבה החודשית המשולמת מקרן סעיף 2.

כמו כן, במסגרת התיקון האמור נחקק **סעיף 8א** לחוק ההטבות, אשר קבע, בין היתר, כי קצבת קרן סעיף 2 לא תחשב כ"הכנסה" לעניין פקודת מס הכנסה ולעניין גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי, או לפי חוק הבטחת הכנסה. יודגש, כי סעיף זה עיגן בחוק את הוראת תקנה 17(12) לתקנות הבטחת הכנסה, אשר הייתה קיימת ממילא עוד משנת 1999, ואשר החריגה את קצבת קרן סעיף 2 ממבחני הבטחת הכנסה.

ב. **בשנת 2014**, כחלק מ"תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה" (ר' החלטת ממשלה מס' 1568 מיום 27.4.2014) (להלן: "**התוכנית הלאומית**"), התקבל התיקון המשמעותי ביותר שבוצע בחוק ההטבות – חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מספר 5), התשע"ד-2014 (להלן כאמור: "**תיקון מספר 5**").

במסגרת תיקון מספר 5, בין היתר, הושוו זכויותיהם של מקבלי קרן סעיף 2 ושל יוצאי מחנות וגטאות שעלו לישראל ביום 1.10.1953 או לאחריו, לזכויותיהם של ניצולי שואה שעלו לישראל לפני תאריך זה ומוכרים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. לגבי מקבלי קרן סעיף 2, נקבע כי ישולמו התגמולים בניכוי הקצבה המשולמת מקרן סעיף 132.

באופן זה, ניצולי השואה אשר זכו להכרה מכוח סעיף 3 לחוק ההטבות, זכאים לתגמול חודשי לפי סעיף 4 לחוק נכי רדיפות הנאצים בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה להם, ואשר שיעורו כיום נע כאמור בין 2,325 ש"ח ועד 5,839 ש"ח. כמו כן, ניצולי השואה האמורים יכולים להימצא זכאים לתגמול מוגדל לפי הכנסה הכוללת תוספת סוציאלית לניצולים נזקקים, ומהווה השלמה ליתר הכנסותיו של ניצול השואה, לפי סעיף 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, אשר שיעורו כאמור נע בין 5,741 ש"ח ועד 10,681 ש"ח.

ערב התכנית הלאומית הוכרו בחוק ההטבות כ-18,500 ניצולי שואה שזכו להשוואת זכויות (2,500 יוצאי מחנות וגטאות ועוד 16,000 מקבלי קרן סעיף 2, מתוכם 6,000 ניצולים קיבלו הבטחת הכנסה¹³, אשר הועברו אוטומטית להסדר של תגמול סוציאלי מהרשות, הסדר אשר כאמור בא **במקום** גמלת הבטחת הכנסה.

מאחר שרף ההכנסה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים הוא במקרים רבים גבוה יותר מקצבת הבטחת הכנסה, בעיקר בדרגות הנכות הגבוהות, הרי שבמקרים שבהם מאותר ניצול שנמצא בהסדר של הבטחת הכנסה, מוצעת לו האפשרות לבחון את זכאותו להסדר של תגמול מוגדל מהרשות.

יחד עם זאת, וכאמור לעיל, במסגרת התכנית הלאומית משנת 2014, אשר נועדה לניצולים אשר עלו לאחר 1.10.53 ואשר כבר הוכרו בחוק ההטבות ערב התכנית הלאומית, הוסדר מעבר אוטומטי לתגמול סוציאלי מהרשות.

המעבר האוטומטי לזכאות לקצבה חודשית, ובכלל זה לזכאות לתגמול סוציאלי מקרב מקבלי הבטחת הכנסה, הוסדר בהוראת סעיף 13 לחוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מספר 5), תשע"ד-2014, במסגרתו הובהר כי **התגמול הסוציאלי מהרשות בא במקום גמלת הבטחת הכנסה ששולמה להם** :

"בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (ד) יראו את מי שמתקיים בו האמור בפסקה (1) של אותו סעיף קטן ושולמה לו ערב יום התחילה גמלת הבטחת הכנסה, כאילו מתקיימות לגביו הוראות סעיפים 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, לפי דרגת נכותו, בלא צורך בהגשת בקשה, החל במועד הנקוב בהודעה בעניין זה שתמסור לו הרשות

¹³ לעניין השוואת הזכויות וניכוי הסכום ששולם בגין קרן סעיף 2, ראו סעיף 3(ג) לחוק **הטבות לניצולי שואה**, תשס"ז-2007, כנוסחו לאחר תיקון מספר 5.
¹⁴ ביחס לניצולים שכבר הוכרו בחוק הטבות לניצולי שואה ערב יום התחילה של תיקון מספר 5 (1.6.2014).

המוסמכת, ולא יאוחר מיום ט' בטבת התשע"ה (31 בדצמבר 2014); ממועד זה יהיה זכאי אדם כאמור, במקום גמלת הבטחת ההכנסה ששולמה לו, לתגמולים כאמור באותם סעיפים (...)” (ההדגשה אינה במקור ל.ב.ס).

ג. בחודש ספטמבר 2016 עוגנה הטבה נוספת למקבלי קרן סעיף 2, כך שלמי שקיבל תגמול ברובד סוציאלי מוגדל, לא יבוצע ניכוי קצבת קרן סעיף 152.

31. סיכום ביניים :

א. הרשות לניצולי שואה משלמת נכון להיום תגמולים חודשיים ל-76,924 ניצולים¹⁶, בחלוקה לשני הסדרים נורמטיביים עיקריים¹⁷, תוך השוואת זכויות ביניהם :

i. חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957 – מכוחו משולמות קצבאות לכ-52 אלף ניצולים¹⁸ שעלו לישראל לפני יום 1.10.1953;

ii. חוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007 – מכוחו משולמות קצבאות לכ-22 אלף ניצולים¹⁹ שעלו לאחר 1.10.1953. מתוך קבוצה זו, כ-15 אלף ניצולים²⁰ מקבלים קצבה מקרן סעיף 2 באמצעות ועידת התביעות החומריות, באופן שהתגמול המשולם ממדינת ישראל הוא בגובה ההשלמה עד לסכום הקצבה המשולמת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.

ב. מנגנון התגמול לפי חוק נכי רדיפות הנאצים כולל תגמול בסיסי המבוסס על שיעורי הנכות שנקבעים לניצולים, ולניצולים מעוטי הכנסה משולם תגמול מוגדל הדומה למנגנון של גמלת הבטחת הכנסה : השלמת כלל הכנסותיו של הזכאי עד לסך ההכנסה הקבוע חוק.

ג. הזכאי לתגמול מוגדל לפי הוראות סעיפים 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים – לא יהיה זכאי לגמלת הבטחת הכנסה (ראה כאמור סעיף 13(ה)(1) לתיקון מספר 5 לחוק הטבות, אשר חל רק על מי שהוכר בחוק הטבות ערב חודש יוני 2014 או שהגיש בקשה ערב חודש יוני 2014 ונכלל ב"מעבר האוטומטי"). כמו כן, וכפי שיפורט להלן, התגמול המוגדל הינו בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה, כל עוד לא הוחרג בדין.

ד. התגמול המשולם לפי חוק נכי רדיפות הנאצים ולפי חוק הטבות הוא בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה

32. המשמעות הלשונית של הוראות חוק הבטחת הכנסה, מלמדת כי התגמול המשולם לפי חוק נכי רדיפות הנאצים נחשב "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.

33. כך, סעיף 5(א) לחוק הבטחת הכנסה שעניינו "שיעור הגמלה", קובע כי תנאי בסיסי לקבלת קצבת הכנסה הוא כי לזכאי אין הכנסה²¹ :

"הגמלה לזכאי שאין לו הכנסה תהיה בסכומים המחושבים לפי התוספת השניה, בהתאם להרכב משפחתו..."

34. "הכנסה" מוגדרת בסעיף 9 לחוק הבטחת הכנסה :

¹⁵ חוק הטבות (תיקון מס' 8), תשע"ו-2016, במסגרתו התווסף סעיף 3(ד) בחוק הטבות לניצולי שואה.

¹⁶ מתוכם 13,564 אלמנים של ניצולי שואה.

¹⁷ יש לציין, כי ישנם מספר אלפים נוספים של ניצולי שואה המקבלים את קצבתם ממדינות חוץ, כגון גרמניה, הולנד, בלגיה, אוסטריה, צרפת ועוד וכי במאגרי הרשות רשומים 6,100 ניצולים המקבלים את קצבתם מגרמניה, בהתאם לחוק הפיצויים הפדרלי (BEG).

¹⁸ מתוכם 9,033 אלמנים של ניצולי שואה.

¹⁹ מתוכם 2,675 אלמנים של ניצולי שואה.

²⁰ מתוכם 2,162 אלמנים של ניצולי שואה.

²¹ תנאי מקדים לכך הוא כי אכן מדובר ב"זכאי", ראו בהקשר זה פרק ב' לחוק הבטחת הכנסה שעניינו "זכאות".

9" (א) בחוק זה, "הכנסה" - הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודה, אף אם לא צמחה, הופקה או נתקבלה בישראל, ולרבות-
(1) כל גמלה כמשמעותה בחוק הביטוח.

.....

35. סעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] שעניינו "מקורות הכנסה", קובע בסעיף 2(5) כי כמקור הכנסה נכללים גם "קיצבה, מלוג או אנונה".

36. מכאן, התגמול המשתלם מכוח חוק ההטבות²² נכנס בגדר סעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה, ולפיכך נחשב כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.

37. עיגון לכך ניתן למצוא בפסיקת בתי הדין לעבודה בעניינים דומים. כך למשל, נקבע בעניין דב"ע (ארצי) נו/125- גרוסגליק נ' המוסד לביטוח לאומי, לא 635, 639 (1996)) כי קצבה לפי חוק נכס רדיפות הנאצים נחשבת "הכנסה" לצורך הזכאות לגמלת סיעוד, לפי סעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה:

10. נקודת המוצא לבירור נושא זה היא הוראת תקנה 3(א) לתקנות הסיעוד, הקובעת כי בחישוב ההכנסה "תובא בחשבון הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה...". 11. בין מקורות ההכנסה המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] כלול: "גמלאות: (5) קיצבה, מלוג או אנונה". המונח "קיצבה" בסעיף 2(5) הנ"ל כולל גם תגמול חודשי המשתלם על-פי חוק נכס רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957.. המבחן הוא אם ההכנסה ממקור מסוים כלולה במקורות המפורטים בסעיף 2 לפקודת מס הכנסה, ולא אם היא חייבת או פטורה ממס הכנסה. לעניין זה, אין נפקא מינה אם התגמול קשור בנכות גופנית או שהוא מבוסס על הכנסת הזכאי"

לעניין זה ר' גם, עב"ל (ארצי) 42845-01-12 סטופניצקה נ' המוסד לביטוח לאומי, סעיפים 19-11 לפסק דינו של כב' השופט איטח (פורסם בנבו, 12.11.2013) (להלן: "עניין סטופניצקה"); וכן פסק דינו של בית הדין האזורי הדומה מאוד בנסיבותיו לעניינו – ב"ל (ת"א) 32356-11-15 דואני נ' המוסד לביטוח לאומי, סעיפים 20-8 לפסק דינה של כב' השופטת רובוביץ-ברבש (פורסם בנבו, 11.1.2018).

38. זאת ועוד: גם לגבי קצבה המשתלמת לפי חוק הפיצויים הגרמני נפסק כי מדובר ב"הכנסה" לפי חוק הבטחת הכנסה. וכך נפסק בעניין דיון (ארצי) מד/63-0 בידרמן נ' המוסד לביטוח לאומי, טז (1) 53, 55 (1986):

"השאלה המרכזית העומדת להכרעה בערעור זה היא, אם התשלום אותו מקבלת המערערת הינו "קצבה או אנונה" כמשמעה בסעיף 2(5) לפקודת מס הכנסה (סעיף 5 לחלק 1). 2. את המונחים "קצבה" ו"אנונה" עלינו לפרש לפי מובנם בחוקים בישראל. המונח "קצבה" (פנסיה), המצוי בשורה של חוקים, כגון חוק הביטוח הלאומי, חוק משפחות חיילים שנספו במערכה ועוד - פירושו תשלום החוזר השנה בצורה מחזורית ובעלת קביעות מסוימות. פירוש זה יפה לאותו מונח אף בפקודת מס הכנסה. 3. אם נבחן את מהות התשלום אותו מקבלת המערערת מכוח סעיף 165 לחוק הפיצויים הגרמני נראה, כי הוא עונה על הגדרת המושג, מאחר וגם "תשלום סעד", אם היה התשלום אותו מקבלת המערערת כזה לגרסתה, משתלם בצורה מחזורית ובקביעות"

ראו גם עב"ל (ארצי) 570/08 איוניר נ' המוסד לביטוח לאומי, סעיפים 3, 12-8 לפסק דינה של כב' השופטת וירט-לבנה (פורסם בנבו, 18.5.2009)²³.

39. מכאן, שהתגמול המשתלם על ידי משרד האוצר מכוח חוק ההטבות, ובכלל זאת התגמול המשולם למשיב, נחשב כ"הכנסה" לעניין חוק הבטחת הכנסה.

40. ודוק. במקום שבו מצא המחוקק לנכון להחריג את סיווגה של הקצבה המשתלמת מכוח חוק כ"הכנסה", הוא עשה זאת במפורש.

²² יובהר כי התגמול המשולם לפי חוק נכס רדיפות הנאצים מוגדר כ"קצבה בשל רדיפות הנאצים" ר' סעיף 1 לחוק ההטבות.
²³ בהקשר זה יצוין, כי אמנם עתירה שהוגשה לבג"ץ על פסק דין איוניר התקבלה, ר' בג"ץ 7377/09 איוניר נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 29.11.2010), אלא שהיא התקבלה ביחס לעותר בלבד, בהעדר התייצבות פרקליטות המדינה בשל שביתת הפרקליטים באותו מועד, וללא הכרעה בטענות לגופן.

41. סעיף 10 לחוק הבטחת הכנסה שעניינו "הכנסות שלא יחושבו" קובע כדלקמן :

"10. על אף האמור בסעיף 9, לא תיחשב כהכנסה -

- (1) קיצבת ילדים לפי פרק ד' לחוק הביטוח;
- (2) הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם לפי חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה), תש"ט-1949;
- (3) כל הכנסה אחרת שקבע שר בתקנות."

42. בכל הנוגע לזכאות להבטחת הכנסה, תקנה 17 לתקנות הבטחת הכנסה, התשמ"ב-1982 (להלן: "**תקנות הבטחת הכנסה**") שכותרתה "תשלומים שאינם נחשבים כהכנסה", מפרטת רשימה סגורה של תשלומים אשר לא ייחשבו כהכנסה לעניין הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ושיעורה. במסגרת תקנה זו, הוכרו קצבאות מסוימות המשולמות לניצולי שואה, כמוחרגות מהכללתן כ"הכנסה" לעניין חוק הבטחת הכנסה כדלקמן :

"17. לענין הזכאות לגמלה ושיעורה לא תיחשב כהכנסה -

- ...
- (12) תשלום לפי ההסכם מיום 9 באוקטובר 1992 שנחתם בידי שר האוצר הפדרלי של גרמניה ובידי ועדת התביעות החומריות של יהודים נגד גרמניה;
 - (13) קצבה המשתלמת לפי הוראות החוק בדבר תשלום רנטות בשל עבודה בגטו, כאמור בתיקון הספר השישי לחוק הסוציאלי, אשר התקבל בגרמניה ביום 20 ביוני 2002."

דהיינו בענייננו, לפי תקנה 17(12), רק קצבת קרן סעיף 2 (כאמור בפרק ג.2. לעיל) לא תיחשב כ"הכנסה" לעניין הזכאות לגמלה מכוח חוק הבטחת הכנסה.

43. זאת ועוד, קיימות הוראות בחיקוקים נוספים המחריגות קצבאות מסוימות לניצולי שואה מסיווגן כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה. כך למשל בסעיף 8א(א)(2) לחוק ההטבות לפיו :

"קצבה חודשית לפי ההסכם עם גרמניה ומענק שנתי לפי חוק זה, לא ייחשבו כהכנסה... (2) לענין גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, או לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980."

"ההסכם עם גרמניה" מוגדר בסעיף 1 לחוק ההטבות "ההסכם שנחתם ביום י"ב בתשרי התשנ"ג (9 באוקטובר 1992), בידי שר האוצר הפדרלי של גרמניה ובידי ועידת התביעות החומריות של יהודים נגד גרמניה".

לשונו של סעיף זה ברורה – הסעיף מחריג **רק** קצבה מכוח ההסכם עם גרמניה, **ולא** קצבה מכוח חוק ההטבות או חוק נכי רדיפות הנאצים המשתלמת על ידי משרד האוצר.

44. לא זאת אף זאת: במקום שבו מצא המחוקק לנכון להחריג קצבאות המשולמות מכוח חוק ההטבות או חוק נכי רדיפות הנאצים ולא להכלילן בחישוב ההכנסות המובאות בחשבון לצורך הזכאות לגמלאות שונות לפי חוק הביטוח הלאומי, הוא עשה כן במפורש.

45. בהקשר זה נפסקו **בעניין סטופניצקה** דברים היפים מקל וחומר גם לענייננו (ר' **עניין סטופניצקה** פסקה 18) :

"הלכה מושרשת היא מימיה ימימה כי קצבה לפי חוק נכי הרדיפות היא בגדר הכנסה לצורך גמלת הסיעוד. המחוקק מצא לנכון, במספר הזדמנויות, להחריג מגדרה של "ההכנסה" לצורך שיעור גמלת הסיעוד, קצבאות והטבות שונות המשולמות לניצולי שואה. אך בין הקצבאות והטבות שהוחרגו כאמור, הוא לא מצא לנכון למנות את הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות. כפועל יוצא, בעניין זה לא חל כל שינוי במצב המשפטי ובחשבון ההכנסות של המעוררת ויש להביא בחשבון גם את הקצבה לפי חוק נכי הרדיפות."

46. בהמשך אכן תוקן חוק הביטוח הלאומי כך שלגבי הזכאות לגמלת סיעוד, נקבע בסעיף 224(ד)(3)(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 כי :

- (3) לעניין הזכאות לגמלת סיעוד ושיעורה לא תובא בחשבון הכנסה שמקורה בקצבה חודשית המשולמת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או מכוח סעיף 3 לחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 (בפסקה זו – חוק ההטבות)

או המשולמת על ידי מדינת חוץ בקשר עם רדיפות הנאצים ועוזריהם כגון –

(א) קצבה כאמור בפסקאות (1) ו-(3) להגדרה "קצבה בשל רדיפות הנאצים" שבחוק ההטבות;

(ב) קצבה המשתלמת לפי הוראות החוק בדבר תשלום רנטות בשל עבודה בגטו, כאמור בתיקון הספר השישי לחוק הסוציאלי, אשר התקבל בגרמניה ביום 20 ביוני 2002;

(ג) קצבה המשולמת לפי ההסכם עם גרמניה כהגדרתו בחוק ההטבות.

47. **סוף דבר בהקשר זה** – המחוקק מצא לנכון, במספר הזדמנויות, להחריג מגדרה של "הכנסה" לצורך קביעת הזכאות לגמלת סיעוד, או לגמלת הבטחת הכנסה, קצבאות והטבות שונות המשולמות לניצולי שואה. ואולם, בין הקצבאות שהוחרגו, לא מצא המחוקק לנכון לקבוע כי קצבה המשולמת מכוח חוק ההטבות או מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים לא תחשב כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה. **מכאן מתבקשת המסקנה, כי קצבה המשולמת מכוח חוק ההטבות הנה בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.**

48. **בכל הנוגע לעניינם הפרטני של המשיבים** – כאמור, המשיבים הם בעל ואישה ולפיכך זכאותם לקצבת הבטחת הכנסה נבחנת במשותף כקבוע בסעיף 6 לחוק הבטחת הכנסה.²⁴ סעיף 5(ב) לחוק הבטחת הכנסה, קובע כי "הגימלה לזכאי שיש לו הכנסה תהיה בסכום השווה להפרש שבין הגימלה, שהיה זכאי לה לפי סעיפים קטנים (א) או (ה) לולא ההכנסה, לבין ההכנסה". כאמור, מאחר שקצבה המשולמת מכוח חוק ההטבות הנה בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה, ומאחר שהקצבה שמקבל המשיב מכוח חוק ההטבות עולה על שיעור קצבת הבטחת הכנסה לה היו המשיבים זכאים כבני זוג (לפי התוספת השנייה לחוק), נראה כי למרבה הצער, אין הם זכאים לקצבת הבטחת הכנסה.

ה. האבחנה לעניין הזכאות להבטחת הכנסה, בין ניצולי שואה הזכאים לקצבה לפי קרן סעיף 2 לבין אלו הזכאים לקצבה לפי חוק ההטבות או חוק נכי רדיפות הנאצים

49. כאמור לעיל, בהתאם להוראות סעיף 8א לחוק ההטבות ותקנה 17(12) לתקנות הבטחת הכנסה, קצבה מכוח קרן סעיף 2 אינה נחשבת כ"הכנסה" לעניין חוק הבטחת הכנסה. זאת, בעוד שלא כך הוא הדין באשר לקצבה המשולמת מכוח חוק ההטבות או מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים, לגביה לא קיימת הוראת חיקוק דומה.

50. מכאן, ניצול שואה המקבל קצבה מכוח חוק ההטבות או מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים אינו זכאי להחרגה של הקצבה ממבחן הכנסה לצורך גמלת הבטחת הכנסה; בעוד שניצול שואה המקבל קצבה מקרן סעיף 2, קצבתו האמורה לא תיחשב כהכנסה לצורך בחינת זכאותו לקצבת הבטחת הכנסה.

51. אכן, הזכות לשוויון הוכרה בישראל מקדמת דנא כזכות אדם בעלת מעמד מיוחד. היא הוכרה בהיבטים מסוימים כחלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992. אולם לא כל הבחנה בין בני אדם או בין הסדרים מהווה אפליה אסורה. כפי שכבר נפסק בעניין זה "שוויון מהותי מוגדר כ"יחס שווה אל שווים, וכיחס שונה לשונים". הפליה פסולה משמעה יחס שונה אל שווים ויחס בלתי-שווה ובלתי-הוגן למי שראויים לאותו יחס.. לא כל אבחנה בין אדם לאדם או בין הסדר להסדר מהווה הפליה; לעיתים, האבחנה ביניהם מוצדקת לאור השוני ביניהם. עקרון השוויון מבוסס על תפיסת הרלבנטיות, במובן זה שאין לאבחן בין אנשים או עניינים מטעמים לא ענייניים; בה בעת, ניתן לאבחן בין אדם לאדם או בין ענין לענין מטעמים רלבנטיים" (בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 77 לפסק דינה של כב' השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 2.9.2010)).

²⁴ לאור טענות המשיב כי הוראת סעיף 6 פוגעת בבני זוג המקבלים קצבת הבטחת הכנסה ראוי להבהיר כי הקצבה לה זכאים בני זוג הינה בשיעור גבוה יותר מאשר הקצבה אשר מגיעה לזכאי יחיד וזאת בהתאם לעיקרון ולפיו הגמלה משולמת ליחידה משפחתית כחטיבה אחת, לפי הרכב המשפחה. ר' סעיף 7 להצעת חוק הבטחת הכנסה, התשי"ט-1979. כמו כן ר' שיעורי גמלת הבטחת הכנסה בתוספת השנייה לחוק הבטחת הכנסה.

52. באשר להסדרים הנוגעים לניצולי השואה, המקנים לקבוצות שונות מתוכם תגמולים והטבות בהיקפים משתנים, קבע בית המשפט העליון כי ההבחנה בין קבוצות של ניצולי שואה על יסוד נסיבות חייהם גרידא אינם חפה מקשיים, אך היא משקפת טעם ענייני להבחנה בין קבוצות בקרב הניצולים על יסודו של שוני שהנו בעל רלוונטיות להחלטה בדבר מתן סיוע, החלטה הנתונה לאילוסי תקציב (ר' **פרשת כן לזקן**, פסקאות ל-לא).
53. בענייננו, כפי שפורט בפרק ג.1.2. שלעיל, ניצולי השואה הזכאים לקצבה מכוח קרן סעיף 2 הם קבוצה בעלת מאפיינים ייחודיים, המצדיקים את הבחנתם אל מול קבוצות ניצולי השואה האחרים. **ראשית**, מדובר בניצולים אשר סבלו מנרדפות מובהקות וקשה, אך למרות זאת הוכרו כזכאים לפיצוי רק בשנת 1992, בעוד שניצולי שואה אחרים החלו לקבל קצבה מכוח החוק הגרמני או מכוח חוק נכי רדיפות הנאצים, הסדרים אשר היו קיימים כבר בשנות החמישים של המאה הקודמת. **שנית**, שיעורה של קצבת קרן סעיף 2 הייתה נמוכה במשך רוב השנים בהשוואה להסדר הגרמני ולהסדר הישראלי, ואף כיום היא עומדת על סך של 1,480 ש"ח לחודש בלבד²⁵. **שלישית**, סכום הקצבה לזכאי הקרן הינו סכום קבוע אשר אינו נותן מענה נוסף למצבים רפואיים או סוציאליים מיוחדים. זאת, בניגוד להסדרים מקבילים אשר חלו באותן שנים על זכאי החוק הגרמני או חוק נכי רדיפות הנאצים.
54. התחקות אחר ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 8א לחוק ההטבות מלמדת, כי ההבחנות האמורות עמדו לנגד עיניו של המחוקק, אשר החריג דווקא את קצבת קרן סעיף 2 מהגדרתה כ"הכנסה", ולא עשה כן לגבי קבוצות ניצולי שואה אחרים.
55. כך, סעיף 8א לחוק ההטבות, אשר החריג את קצבאות קרן סעיף 2, נחקק לראשונה במסגרת תיקון מס' 1 לחוק ההטבות²⁶. בהמשך, כחלק מתיקון מספר 2 לחוק ההטבות²⁷, נקבע בסעיף 7(5) לתיקון כי גם קצבה לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק ההטבות בנוסחו בתיקון זה, לא תחשב כ"הכנסה" לעניין חוק הבטחת הכנסה. אולם, יש להדגיש, כי באותו מועד גובה קצבה זו עמד על סך של 1,000 ש"ח בלבד²⁸. מאוחר יותר, כחלק מתיקון מספר 5 לחוק ההטבות, אשר השווה את זכויותיהם של ניצולי שואה שעלו לארץ לאחר 1.10.1953 לזכויותיהם של זכאי חוק נכי רדיפות הנאצים, נקבע בסעיף 10 לתיקון כי "בסעיף 8(א) לחוק העיקרי, במקום "קצבה לפי סעיף 3(ב)(1) ומענק" יבוא "מענק". משמע, הוחלט שלא להמשיך להחריג את הקצבה לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק ההטבות בנוסחו אז, מהגדרתה כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה.
56. מכאן, שאי החרגת קבוצת הזכאים לפי סעיף 3(ב)(1) נעשתה באופן מכוון במסגרת תיקון מספר 5 לחוק ההטבות. אמנם, לשינוי זה לא התווספה התייחסות מפורשת בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון, אך ניתן לאתר מספר סיבות היכולות להצביע על תכליתו. **ראשית**, זכאי קרן סעיף 2 הנם קבוצה בעלי מאפיינים מיוחדים כפי שתואר לעיל. **שנית**, קבוצת הזכאים לפי סעיף 3(ב)(1), זכתה למענה במסגרת התיקון באמצעות השוואת זכויותיה לניצולים שהוכרו לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. **שלישית**, גובה התגמול המוענק מכוח סעיף 3 לחוק ההטבות עלה מסכום של 1,000 ש"ח (בתיקון מספר 2), לסכום שנע בין כ-2,200 ל-9,892 ש"ח (שיעורי הקצבה בעת תיקון מספר 5). **רביעית**, ונוכח האמור, החרגת הגמלה לפי חוק ההטבות וחוק נכי רדיפות הנאצים משמעותה עלויות תקציביות ניכרות ביותר של כמאות מיליוני שקלים, בעוד שהחרגת קצבת קרן סעיף 2 אינה בעלת השלכות כלכליות ניכרות באותה מידה. לעניין זה יש להבהיר שמספרם של מקבלי קרן סעיף 2 עומד היום על 15,000 זכאים, לעומת 6,800 זכאים אשר מקבלים תגמול לפי סעיף 3(ב)(1) לחוק ההטבות ו-63,000 הזכאים לתגמול חודשי לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.

²⁵ ראה בהקשר זה הערת שוליים 10 שלעיל.

²⁶ חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים (תיקון), התשס"ז-2007.

²⁷ חוק הטבות לניצולי שואה נזקקים, התשס"ז-2007 - מספר 2.

²⁸ שם, ראו סעיף 3(ב)(1) לחוק.

דוגמא נוספת ניתן למצוא בתיקון מספר 5 לחוק ההטבות, במסגרתו הוסף סעיף 3(ג) אשר קבע כי מקצבתם של זכאי קרן סעיף 2 שהוכרו לפי סעיף 3 לחוק ההטבות, ינוכה סכום השווה לקצבה מקרן סעיף 2. ואולם מאוחר יותר, במסגרת תיקון מס' 8 לחוק ההטבות, נקבע בסעיף 1 לתיקון כי ניכוי קצבת קרן סעיף 2 לא יחול על זכאי הקרן אשר מקבלים תגמול מוגדל לפי הוראות סעיפים 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים. דברי ההסבר לתיקון מס' 8 מלמדים על תכליתו של התיקון וכוונת המחוקק בהקשר זה:

"סעיף 3(ג) לחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז–2007, קובע, בין היתר, כי מסכום הקצבה המגיע לניצולי שואה לפי החוק ינוכה סכום הקצבה החודשית שמקבלים הניצולים לפי ההסכם עם גרמניה משנת 1992 – קצבה המכונה קצבה לפי קרן סעיף 2. עבור ניצולי שואה שנקבעה להם דרגת נכות של יותר מ-25% ואין להם הכנסה נוספת (שזכאים לתגמול או לתגמול מוגדל לפי סעיף 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז–1957), ניכוי זה מהכנסתם מקשה עליהם את הקיום היום-יומי לפיכך מוצע לבטל את חובת הניכוי".

דברי ההסבר מחדדים אפוא גם הם את התכלית העומדת בבסיס כוונת המחוקק להבחנה שבין זכאי קרן סעיף 2 לקבוצות הזכאים האחרות.

לאור כל האמור, ההסדרים החקיקתיים המעניקים הטבות שונות לקבוצות ניצולי שואה בעלות מאפיינים שונים, אינם בגדר אפליה אסורה, אלא בבחינת הבחנה מותרת המתחשבת במאפייניה הייחודיים של כל קבוצה.

לא זאת אף זאת; יש לציין, כי המשמעות של סעיף 8א לחוק ההטבות עבור קבוצת ניצולי השואה הזכאים לקצבה מכוח קרן סעיף 2, הלכה והצטמצמה בעקבות התוכנית הלאומית משנת 2014.

ראשית, מאז תיקון מספר 5, זכאי קרן סעיף 2 החלו לקבל קצבה ממשרד האוצר (לכל הפחות תגמול עיקרי לפי סעיף 4 לחוק נכי רדיפות הנאצים בניכוי קצבת קרן סעיף 2). תוספת זו ממילא נחשבת כ"הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה, ומכאן שהיא כשלעצמה עשויה להשפיע על זכאותם לגמלה זו.

שנית, במסגרת תיקון מספר 5 לחוק ההטבות, נקבעה בסעיף 13(ה) לתיקון 'הוראת מעבר אוטומטית', אשר קבעה כי ניצולי שואה, כולל זכאי קרן סעיף 2, אשר היו זכאים ערב התיקון לתגמול לפי סעיף 3 או סעיף 4 לחוק ההטבות, וזכאים גם לגמלת הבטחת הכנסה, יעברו לקבל תגמול מוגדל לפי סעיפים 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים – תגמול אשר בא **במקום** קצבת הבטחת הכנסה. על כן, זכאי קרן סעיף 2 שהיו זכאים גם לקצבת הבטחת הכנסה, הפסיקו לקבל קצבה זו ועברו לקבל תגמול מוגדל לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, בדיוק כפי שמקבל המשיב כיום בענייננו (הגם שאינו נכלל במעבר האוטומטי).

שלישית, מאחר שגובה התגמול המוגדל לפי חוק נכי רדיפות הנאצים הוא במקרים רבים גבוה יותר מקצבת הבטחת הכנסה, בעיקר בדרגות הנכות הגבוהות, אזי במקרים שבהם מאוחר ניצול שואה שמקבל גמלת הבטחת הכנסה מוצעת לו האפשרות לעבור לקבל תגמול מוגדל לפי חוק נכי רדיפות הנאצים.

ו. היחס שבין התגמולים המשולמים לניצולי השואה ברובד הסוציאלי, לבין גמלת הבטחת הכנסה – תכלית

חופפת

60. כאמור לעיל, מנגנון התגמול המוגדל הקבוע בחוק נכי רדיפות הנאצים, הנו מנגנון ברובד סוציאלי הדומה למנגנון של הבטחת הכנסה ובא במקומו: השלמת כלל הכנסותיו של הזכאי עד לסך ההכנסה הקבוע חוק.

61. כך, ככלל, הזכאות לתגמול המוגדל ברובד הסוציאלי המשולם על ידי הרשות לניצולי שואה, באה במקום הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי.

62. זאת בהתאם להוראות סעיפים 4א(ב) ו- 1ג4(ב) לחוק נכי רדיפות הנאצים, לפיהם התגמול המוגדל ישולם **בניכוי** הכנסה אחרת מכל מקור שהוא לרבות מהמוסד לביטוח לאומי; וכן זאת בהתאם להוראות סעיף 13(ה)(1) לתיקון 5 לחוק ההטבות, הקובע כי הזכאי לתגמול מוגדל לפי הכנסה לפי הוראות סעיפים 4א או 1ג4 לחוק נכי רדיפות הנאצים ערב כניסתו לתוקף של התיקון- יוני 2014 - **לא יהיה זכאי** לגמלת הבטחת הכנסה²⁹.
63. התכליות העומדות בבסיסם של ההסדרים החקיקתיים חופפות אפוא.
64. תכלית חוק הבטחת הכנסה, כפי שנקבע בפסקי דין רבים, היא "להעניק גמלה, למי שאין לו הכנסה, וגם אינו יכול להפיק הכנסה, מטעמים שאינם תלויים בו, הכל בהתאם להוראות חוק הבטחת הכנסה ותקנותיו" (ר' עב"ל (ארצי) 1169/00 **ניסים חזן נ' המוסד לביטוח לאומי**, [פורסם בנבו] 31.10.2001), וכן "לדאוג לכך שלכל אדם, גם למחוסר עבודה, יהא קיום מינימלי" (ר' עב"ל (ארצי) 94/03 **ענת עמוס נ' המוסד לביטוח לאומי**, [פורסם בנבו] 8.6.2004), בעמוד 7 לפסק הדין.
65. תכלית זו משתקפת אף בדברי המבוא להצעת חוק הבטחת הכנסה, תש"ס- 1979 :
- "מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גימלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלים הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום."
66. בהקשר זה נפסק, כי "מדברי המבוא להצעת החוק ניתן ללמוד, אפוא, כי החוק נועד לספק צרכים חיוניים הדרושים לקיום. לא מעבר לזה. הדבר בא לידי ביטוי בפסיקה נרחבת, שבה נאמר, במילים אלה ואחרות, כי "גמלת הבטחת הכנסה באה לדאוג לרמה מינימלית של הכנסה. אין היא באה לדאוג לחיי מותרות של מבוטח" (ר' עב"ל (ארצי) 35137-05-12 **מחמוד חמאד נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו 21.9.2015)).
67. התכלית האמורה נכונה גם לתגמול המוגדל ברובד הסוציאלי הקבוע בחוק נכי רדיפות הנאצים. כאמור לעיל, תכליתו של התגמול המוגדל סוציאלית – השלמת כלל הכנסותיו של הזכאי עד לסך ההכנסה הקבוע בחוק. מטעם זה, קבע המחוקק באופן מפורש כי ביחס למי שהוכר בחוק ההטבות ערב יוני 2014 הזכאות לתגמול המוגדל תבוא במקום הזכאות להבטחת הכנסה (ר' סעיף 13(ה)(1) לתיקון מספר 5 לחוק ההטבות). עדות לתכלית האמורה ניתן למצוא בדברי המשתתפים בדיוני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, אשר קדמו לחקיקתו של תיקון מספר 5 לחוק ההטבות (ר' למשל דיון מיום 2.6.2014).
68. מכאן, כי מדובר בכפל תשלום שתכליתו זהה – השלמת ההכנסה עד לרף ההכנסה הקבוע בחוק.

ז. היבטים נוספים

69. מעבר לאמור לעיל, יש לחדד ולהבהיר כי קביעה כקביעת בית הדין קמא, המחילה הטבות על קבוצות ניצולי שואה נוספות מעבר לקבוע בחוק, עלולה להביא לשינוי במערך התגמולים וההטבות של ניצולי השואה ולעלויות תקציביות ניכרות מאוד. על פי ההערכות התקציביות, מדובר במאות מיליוני שקלים.
70. בהתאם להלכה הפסוקה, קביעה כזו ראוי כי תעשה על ידי המחוקק, אשר יביא בחשבון את ההשלכות התקציביות האמורות ויכלכל את אופן חלוקת התקציבים בהתאם לשיקולים הרלוונטיים ולמדיניות הכלכלית-

²⁹ בהקשר זה יודגש, כאמור לעיל, כי בכל הנוגע לעניינו הפרטני של המשיב, זכאותו לגמלת הבטחת הכנסה הופסקה עם תחילת זכאותו לתגמול בסיסי, אותו החל לקבל בחודש יולי 2015 רטרואקטיבית לחודש יולי 2014, בעוד שאת התגמול המוגדל החל לקבל רק בחודש ינואר 2016.

חברתית של הממשלה. כך נקבע בעתירתה של ניצולת שואה אשר קיבלה קצבה מגרמניה, וביקשה לקבל גם תשלומים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, דברים היפים מקל וחומר לענייננו :

" יושם אל לב כי קיימים הסדרים נוספים המקנים הטבות לניצולי שואה, ביניהם "קרן סעיף 2" וחוק הטבות לניצולי שואה, תשס"ז-2007 (המקנים גמלה חודשית לניצולי שואה בגין נזקי בריאות ושלילת חופש), מענק חד פעמי מקרן הסיוע של ועדת התביעות וחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה) תשס"ו-2006 (ראו תיאור מפורט של הזכויות בחוברת זכויות ניצולי השואה בישראל, 2013 הנזכרת מעלה). ההסדרים השונים מקיימים ביניהם, במובן מסוים, מערך איזונים, כך שמתן פיצוי לפי הסדר זה או אחר נלקח בחשבון בגדרי האפשרות למתן פיצוי אחר או נוסף, ולעיתים אף מחריגו במפורש (ראו והשוו סעיף 7 לחוק הטבות לניצולי שואה הקובע, שהזכאי להטבה לפי חוק זה, אשר זכאי להטבה גם לפי כל דין או הסכם אחר באותו עניין שבתחומי ההטבה, זכאי להטבה אחת בלבד, בשיעור הגבוה מביניהן). הרחבת היקפו של שיעור הפיצוי לפי הסדר מסוים מבלי לתת את הדעת למכלול ההטבות והזכויות, וזאת בהכרעה ממשלתית ופרלמנטרית מתאימה במבט כולל, עלולה לגרום, כפי שהטעימו המשיבים, "לעיוותים חדשים בהקצאת משאבים ולהעדפת אוכלוסיות של ניצולי שואה שאינן בבחינת 'מקופחות', על פני אוכלוסיות אחרות של ניצולי שואה"

(ר' בג"ץ 8766/11 **בורובסקי נ' ממשלת ישראל**, סעיף כ"ו לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 26.1.2014))

71. כמו כן, בעניין אחר אך באותו הקשר נפסק, כי "אכן, מלאכת הקצאת משאבי המדינה נתונה לפתחה של הרשות המחוקקת, האמונה על אישור התקציב השנתי אשר מגלם את המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה. חלוקת התפקידים בין הרשויות מחיבת, איפוא, משנה זהירות בהחלטה של ביקורת שיפוטית על מלאכה זו" (**פרשת כן לזקן**, סעיף כט'). וכי "כאשר עסקינן בהקצאת הטבות מטעם המדינה כבידוד דידן, התחשבות באילוצים כלכליים מתחייבת מן ההכרה בסמכותן של הרשויות המחוקקת והמבצעת לקבוע את סדר העדיפויות התקציבי.. והלא לא יתכן חולק כי התקציב אינו בלתי מוגבל; ואכן נפסק, כי "אילוץ תקציבי הוא שיקול לגיטימי במסגרת גיבושה של מדיניות וצבורית ומדיניות כזו יכולה להיות ראויה גם אם גרמה לפגיעה בשוויון" (**פרשת כן לזקן**, סעיף לו').

72. **לסיום ראוי להוסיף, כי התגמול המוגדל אשר לו זכאי המשיב לפי סעיף 4א לחוק נכי רדיפות הנאצים, מהווה השלמה לשאר הכנסותיו. על כן, אף אם תשולם למשיב גמלת הבטחת הכנסה במלואה, אזי על פני הדברים, ולאור לשון סעיף 4א(ב) לחוק נכי רדיפות הנאצים, היא תקוזה מהתגמול המוגדל. מכאן, כי כך או כך, בסופו של יום, סך התשלומים להם יהיה המשיב זכאי – לא ישתנה.**

ח. סוף דבר

73. אשר על כן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי בהתאם להוראות הדין, התגמול אשר מקבל המשיב ממשרד האוצר מכוח חוק ההטבות, נחשב כהכנסה לצורך בחינת הזכאות לגמלת הבטחת הכנסה. כמו כן, כיום מקבל המשיב תגמול מוגדל לפי הכנסה, ולכן מדובר בתשלום שתכליתו זהה – השלמת ההכנסה עד לרף ההכנסה הקבוע בחוק. האמור עולה הן מהוראות הדין והן מתכליותיו החופפות. האמור אף עולה מהוראות חוק הבטחת הכנסה, ולפיו התגמול המוגדל המשולם מכוח חוק ההטבות, הינו בגדר "הכנסה" לצורך חוק הבטחת הכנסה. במקום שבו מצא המחוקק לנכון להחריג את סיווגו של התגמול המשולם מכוח חוק ההטבות או חוק נכי רדיפות הנאצים ולא להכלילו בחישוב ההכנסות המובאות לצורך הזכאות לגמלאות שונות – הוא עשה זאת במפורש. כמו כן, ההסדרים החקיקתיים המעניקים הטבות שונות לקבוצות ניצולי שואה בעלות מאפיינים שונים, אינם בגדר אפליה אסורה, אלא בבחינת הבחנה מותרת המתחשבת במאפייניה הייחודיים של כל קבוצה.

ליטל בן דוד סדובסקי, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקה למשפט העבודה

פרקליטות המדינה

היום: ה' כסלו התשע"ט,

13 בנובמבר 2018