

20 במאי 2014

לכבוד	לכבוד
ח"כים חברי ועדת העבודה, הרווחה והבריאות	ח"כ חיים כץ
הכנסת	יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות
<u>ירושלים</u>	הכנסת
<u>במייל</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק שלילת הזכאות לדמי הביטוח הלאומי והבטחת הכנסה עקב השתתפות בפעילות חבלנית נגד מדינת ישראל, תושביה ואזרחיה (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014

לקראת הדיון בוועדת העבודה בעניין הצעת החוק שבנדון הקבוע ליום 21.5.2014, אנו מתכבדים להגיש לכם את עמדתנו. מהטעמים שיפורטו להלן, אנו **מתנגדים** להצעה ואף סבורים, שהיא איננה עומדת במבחן החוקתיות.

1. הצעת החוק מבקשת לפגוע קשות בזכויותיו הסוציאליות הבסיסיות של אדם שהורשע בפשע שבוצע מתוך מניע לאומני או בזיקה לפעילות טרור ואשר שוחרר בשחרור מוקדם **מכל סיבה שהיא**. על פי הצעת החוק, בתקופה שבין שחרורו המוקדם ממאסר לבין מועד השחרור המקורי, לא יקבל האדם כל גמלה המגיעה לו על פי חוק מהביטוח הלאומי או על פי חוק הבטחת הכנסה, וזאת מבלי שקיים כל קשר בין הפשע שבוצע לבין הזכאות לגמלאות.
2. פגיעה גורפת כל כך בזכויות של אדם שהורשע בביצוע פשע, חמור ככל שיהיה, מעבר לענישה האינדיבידואלית שנפסקה נגדו על ידי בית המשפט, **מנוגדת לערכי יסוד של שיטת המשפט הפלילי**. פגיעה כזו מפרה את העקרון החוקתי הבסיסי בשיטתנו, לפיו גם מי שביצע עבירה חמורה ביותר ממשיך להיות אדם נושא זכויות. בנוסף, הצעת החוק הינה בלתי חוקתית ובלתי ראויה משהיא **צפויה לפגוע בזכויות היסוד של אדם ושל משפחתו לחיים בכבוד אנושי**.
3. המשך ענישתו של אדם, באמצעות שלילת זכויות סוציאליות שאינן קשורות כהוא זה לפשע שביצע, דווקא עשוי להביא לתוצאה הפוכה של הדרתו של האדם מהחברה הנורמטיבית ועידודו לחזור לבצע עבירות.

שלילת גמלאות מאסירים - רק בתקופת המאסר

4. על פי דברי ההסבר להצעת החוק, שלילת הגמלאות נעשית "בהתאם לעיקרון שכבר קבוע בחוק לפיו אין אסיר זכאי לתשלומי גמלאות במהלך תקופת המאסר". אלא שעיקרון זה המעוגן בחוק מחייב דווקא את תשלום הגמלאות מרגע שחרורו של האסיר. סעיף 325 לחוק הביטוח הלאומי קובע כי

- אסירים לא זכאים לתשלום גמלאות בתקופת המאסר. גם סעיף 3 לחוק הבטחת הכנסה מחריג מתחולת החוק כל אדם הנמצא במוסד וכל החזקתו היא על חשבון אוצר המדינה.
5. הרציונל שבבסיס סעיפי חוק אלו הוא, כי בתקופת המאסר דמי הקיום של האדם וכל צרכיו הבסיסיים מסופקים על ידי המדינה, ולכן בתקופה זו תכלית הגמלאות מתממשת ואין הוא זכאי לתשלום גמלאות מעבר לכך. הוראות אלה חלות כל עוד שוהה האסיר בכלא, אולם מרגע שהוא משתחרר וצרכיו אינם מסופקים עוד על ידי המדינה, זכאי הוא ככל אדם לביטחון סוציאלי מלא.
6. שאלת חוקתיות שלילת הגמלאות בתקופת המאסר עלתה לדיון בפני בג"צ ונפסק, כי שלילת הגמלאות אינה מפרה את זכותו של אדם לכבוד והיא עומדת בהוראות פסקת ההגבלה הקבועה בחוק היסוד, **משום שצרכיו הבסיסיים של האסיר מסופקים על ידי שירות בתי הסוהר** (בג"צ 4092/1 בשירי נ' מדינת ישראל (2011); בג"צ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר (2001)).
7. מהדברים שלעיל עולה, כי **מרגע שחרורו של אסיר מהכלא מכל סיבה שהיא, אין עוד הצדקה להמשיך ולשלול ממנו את הגמלאות המגיעות לו, ושלילה שכזו מפרה את זכותו לקיום בכבוד והיא לא חוקתית.**

פגיעה בעקרונות יסוד של המשפט הפלילי:

8. עקרון יסוד בשיטת המשפט הפלילי בישראל הינו, כי הענישה הינה לעולם אינדיבידואלית ומבוססת על נסיבותיו הספציפיות של כל נאשם ונאשם (ראו: ע"פ 433/89 אטיאס נ' מ"י, פ"ד מג(4) 170, 174-175 (1989); רע"פ 3674/04 אבו סאלם נ' מ"י (12.2.2006)). הצעת החוק מבקשת לחרוג באופן קיצוני מעקרון זה ולקבוע ענישת אוטומטית גורפת לכל אדם שביצע פשע מסוג מסוים ללא צורך בבחינה אינדיבידואלית של נסיבות המקרה, וזאת בנוסף לעונש שכבר הושת עליו על ידי בית המשפט.
9. התפיסה המשתקפת בהצעת החוק, לפיה ראוי לפגוע באופן גורף בזכויותיו הסוציאליות של אדם שהורשע לאור חומרת העבירה שעבר, מנוגדת לעקרונות היסוד של הדין הפלילי ולתפיסה החוקתית השולטת במשפט הישראלי. על פי עקרונות אלה, לאדם שפשע והורשע שמורה כל זכות מזכויות האדם שלו, ואין בעובדה שהורשע ונאסר כדי לשלול ממנו זכות כלשהי מעבר לשלילת חירותו או עונשים אחרים כפי שנפסקו על ידי בית המשפט.
10. יפים לענייננו הדברים שנאמרו בפסק הדין של בית המשפט העליון שעסק בזכויותיו של יגאל עמיר לממש את זכות ההורות שלו בין כתלי הכלא:

"מדינה נאורה נבחנת גם בהתייחסותה לפושעים החיים בקרבה, ובהם הפושעים הניקלים ביותר, המבקשים לערער את יסודותיה הערכיים. במשטר חוקתי ראוי, **מטריית זכויות האדם פרושה על כל אדם באשר הוא**, לרבות העבריין היושב בכלא, בכפוף לתנאים וסייגים העומדים באמות המידה החוקתיות". (בג"צ 2245/06 ח"כ דוברין נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (13.06.06) (הדגשה לא במקור)).

11. בשולי הדברים יודגש, כי, על אף הנאמר בדברי ההסבר להצעה, נוסח הצעת החוק אינו מכוון רק למי שלא השלים את תקופת מאסרו עקב שחרור בעסקת שבויים אלא לכל אסיר המוגדר בסעיף 326(ג) לחוק הביטוח הלאומי ומאסרו קוצר מכל סיבה, כגון: חנינה, קיצור שליש על ידי ועדת שחרורים, שחרור מוקדם של אסירים חולים, שחרור מנהלי.

פגיעה בזכות לקיום בכבוד:

12. הצעת החוק מבקשת באופן שרירותי לשלול כליל כל גמלה המגיעה לאדם שהורשע בביצוע פשע מתוך מניע לאומני וזאת גם לאחר שחרורו מהמאסר ועד למועד סיום תקופת המאסר המקורית שנגזרה עליו. תקופה זו עשויה להיות ארוכה ולהימשך אף שנים רבות. בין הגמלאות שמבקשת הצעת החוק לשלול כליל למשך כל תקופה זו: גמלת הבטחת הכנסה, ביטוח ילדים, ביטוח נכות, ביטוח סיעוד, ביטוח זקנה וביטוח שאירים, ביטוח נפגעי תאונות. הגמלאות שמבקשת הצעת החוק לשלול מהוות את המנגנונים העיקריים המבטיחים את ההגנה על זכותו של אדם ושל משפחתו לקיום בכבוד.

13. הזכות לביטחון סוציאלי והזכות לתנאי מחיה נאותים מעוגנות באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, אשר נחתמה ואושררה על ידי מדינת ישראל, וקובעת כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכותו של כל אדם לביטחון סוציאלי, לרבות ביטוח סוציאלי [...] ובזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור בני משפחתו, לרבות מזון, מلبושים ודיוור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו [...]". (האמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות 1966, ס' 9 וס' 11(1)).

14. הזכות לקיום בסיסי בכבוד הוכרה באופן מפורש, בשורה ארוכה של פסקי דין, כזכות עצמאית הנובעת מן הזכות לכבוד האדם וכרכיב מרכזי בה, על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

15. בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בעניין מחויבות לשלום ולצדק חברתי ובעניין חסן דומה כי אין עוד מחלוקת של ממש לגבי היותן של הגמלאות, למי שאין לו אמצעים עצמאיים לקיום בסיסי, מרכיב דומיננטי ומרכזי בהגשמת הזכות החוקתית לקיום בכבוד כחלק מרכזי בזכות לכבוד האדם המעוגנת בחו"י: כבוד האדם וחירותו. בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005) (להלן – ענין מחויבות); בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12) (להלן – ענין חסן).

16. קיימת מניעה חוקתית לשלול את הגמלאות האמורות המהוות גמלאות קיום, לאור העובדה כי שלילתן כליל בהכרח לא תותיר אפשרות של קיום בכבוד. בעניין חסן פסק בית המשפט העליון, כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם. חיים בחרפת רעב, ללא קורת גג, תוך חיפוש מתמיד מנין יבוא עזרו של אדם, אינם חיים בכבוד. ... ללא תנאים

חומריים מינימאליים, אין לאדם יכולת ליצור, לשאוף, לבחור את בחירותיו ולממש את חירויותיו." (פסקה 35 לפסק דינה של השופטת ביניש).

17. שלילת גמלאות אלה צפויה לפגוע קשות גם בזכותם של בני המשפחה התלויים באדם לקיום בכבוד. הצעת החוק מבקשת לפגוע פגיעה קולקטיבית בלתי מידתית וגורפת בזכותם לקיום בכבוד של בני משפחת האסיר המשוחרר מבלי שהם אשמו בדבר.

18. שלילת הגמלאות צפויה לפגוע קשות גם בזכויות ילדים. חלק ניכר מהגמלאות, שמבקשת הצעת החוק לשלול, משולמות להורה כ"צינור" להבטחת תנאי מחיית ילדיו. כך הדבר בעניין גמלת הבטחת הכנסה; קצבת ילדים (סעיף 66 לחוק); גמלאות לתלויים בנפגעי עבודה (סעיף 131 לחוק); גמלת שאירים (סעיף 252 לחוק).

19. זאת ועוד, חלק מהגמלאות משולמות לאדם על בסיס תשלומים ששילם האסיר כל חייו. כך, למשל, ביטוח זקנה וביטוח סיעוד. אין זה סביר כי אדם ששילם כל חייו דמי ביטוח לאומי יאבד את זכאותו לתשלום הגמלה.

לאור האמור לעיל, אנו קוראים לכם להתנגד להצעת החוק.

בברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד