



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1998/13

לפני : כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט צ' זילברטל

העותרת : העמותה לזכר יהודי אתיופיה שנפטרו בסודאן
בדרך לציון

נ ג ד

המשיבים : 1. מדינת ישראל - ממשלת ישראל
2. שר הפנים
3. שר הקליטה
4. המוסד לביטוח לאומי

עתירה למתן צו על תנאי

בשם העותרת : עו"ד שמואל סעדיה ; עו"ד עמית המפל

בשם המשיבים 1-3 : עו"ד נחי בן אור
בשם המשיב 4 : עו"ד ארנה רוזן-אמיר

פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

1. עתירה למתן צו על תנאי בה מבקשת העותרת כי נורה על מתן הסעדים הבאים :
(1) להורות למשיבים "לקבוע כי שארי ומשפחות כחמשת אלפים – לפי האומדן - בני העדה האתיופית אשר נספו בדרכם מסודן לארץ ישראלים זכאים להכרה כמשפחות אסירי ציון ו/או הרוגי מלכות ו/או/ מי אשר נפלו בדרכם לארץ ישראל" ; (2) לקבוע כי משפחות הנספים זכאים להכרה, תגמולים וכן ל"סיוע וסיעוד כלכלי, רפואי, נפשי-מנטלי סוציאלי וכל סיוע וטיפול אחר" זאת בשל הקשיים שחוו בעקבות מות יקיריהם ;

(3) להורות על אכיפת החלטת הממשלה מספר 3885 שעניינה הנצחת בני העדה האתיופית שנספו בדרכם מאתיופיה לישראל.

2. העתירה מגוללת את סיפור עלייתם של יהודי אתיופיה, אשר הגיעו לישראל בדרכים שונות. בתוך כך העתירה מתמקדת בסיפורם של העולים אשר עברו מסע רגלי מאתיופיה לסודן (משם הועברו לישראל). כפי שמתואר בעתירה, כמו גם ובתגובת המשיבים 1-3 (להלן: המשיבים), המסעות הרגליים היו רצופים, לא אחת, בתלאות קשות, בסבל פיסי ונפשי. למרבה הצער, במהלך המסעות נגרמו גם אבידות בנפש. כאמור, לטענת העותרת "לפי האומדן" כ-5,000 מבני העדה נספו במהלך המסעות הרגליים וכן בזמן השהות במחנות ההמתנה בסודן, לטענת המשיבים "מספרם המדויק [של הנספים – צ.ז.] אינו ידוע".

3. לטענת העותרת, עמותה הפועלת להנצחת זכר יהודי אתיופיה שנפטרו בסודן, גם המשיבים נושאים באחריות למותם של הנספים, בין היתר, מאחר שלא נקטו בפעולות הנדרשות להבטחת שלומם ורכושם של יהודי אתיופיה אשר השתתפו במסעות הרגליים. בשל כך, נטען, כי על המדינה להכיר באחריותה כלפי הנספים וכלפי משפחותיהם, בין היתר, בכך שהנספים יוכרו כאסירי ציון ו/או הרוגי מלכות, ובכך שיקבע שהמשפחות זכאיות לתגמולים וסיוע כלכלי מן המשיבים ו"מאת המוסד לביטוח לאומי בפרט".

4. עוד מבקשת העותרת כי נורה על אכיפת החלטת ממשלה 3885 (להלן: החלטת הממשלה) שעניינה הנצחת הנספים במסעות הקשים מאתיופיה לסודן. בתצהירו של יו"ר העותרת, מר אורי ראדה, מלין הלה על כך שהתקציבים שיועדו להנצחת הנספים מוקצים לגופים שונים, אך לא לעותרת, אף שהחברים בה, ובראשם מר ראדה, עמלים מזה זמן על איתור שמות הנספים.

5. לטענת המשיבים, דין העתירה להידחות על הסף וכן לגופה. בכל הנוגע להכרה בנספים כהרוגי מלכות או כאסירי ציון ולזכאות בני משפחותיהם לסיוע ותגמולים נטען, כי דין העתירה להידחות על הסף בשל "כלליותם וכוללניותם" של הסעדים המבוקשים בה. בין היתר נטען, כי העותרת אינה מפרטת מכוח איזו הוראה נגזרת זכאותם של בני משפחות הנספים לתגמולים, וכן אינה מפרטת מהי משמעותם המעשית של תגמולים אלה. נטען גם, כי טענות העותרת בדבר רשלנות ומחדלי המשיבים בטיפול במסעות לסודן נטענו אף הן בכלליות ובאופן שאינו מאפשר קיומו של בירור משפטי.

עוד נטען בהקשר זה, כי אף שהעותרת טוענת כי יש להכיר (לפי אומדן) בכ- 5,000 נספים כהרוגי מלכות או אסירי ציון, אין היא מפרטת על מה מבוסס אומדן זה. מעבר לכך נטען, כי דין העתירה להידחות על הסף בשל אי מיצוי הליכים ומאחר שלמשפחות הנספים קיים סעד חלופי, שכן באפשרותם לפנות (באופן פרטני ולא קבוצתי) לרשות המוסמכת לפי חוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק התגמולים) – היא הרשות לאסירי ציון והרוגי מלכות (להלן: הרשות המוסמכת). נטען, כי העותרת לא הקדימה לעתירה פנייה לרשות המוסמכת, וכי אף שלעתירה צורפה רשימה ובה 285 שמות של אנשים שנטען כי נספו בדרך לסודן, מבירור שנעשה עולה, כי רק ביחס לארבעה שמות הוגשו בקשות מתאימות לרשות המוסמכת.

6. לטענת המשיבים, יש לדחות גם את טענות העותרת בדבר אכיפת החלטת הממשלה, שכן החלטה זו מיושמת כנדרש. הוסבר, כי בעקבות החלטת הממשלה שעניינה, בין היתר, ב"איסוף שמות הנספים והנצחתם על אנדרטת הזיכרון בהר הרצל בירושלים" הוקמה ועדה מייעצת אשר קבעה קריטריונים שלפיהם יקבעו אילו שמות יש לכלול בלוח הזכרון, וכי מלאכת איסוף השמות הופקדה בידי ההסתדרות הציונית העולמית (שהיא הבעלים של השטח שבו נמצאת אנדרטת ההנצחה לנספים). כן הוקמה "ועדת אימות", הכוללת נציגים מקרב בני העדה האתיופית, שאליה מועברים השמות שנאספו. נאמר, כי לאחר הקמת הממשלה הנוכחית התקבלה החלטה 110, שלפיה הוארך המועד האחרון לגיבוש שמות הנספים שיונצחו באנדרטה עד ליום 30.9.2013, ומשכך הדרישה המועלית בעתירה בעניין זה היא מוקדמת.

7. המשיב 4 (להלן: המל"ל) טוען אף הוא כי דין העתירה להידחות על הסף. נטען, כי למשפחות הנספים עומד סעד חלופי בדרך של פנייה לרשות המוסמכת על מנת שזו תבחן, באופן פרטני, אם נספה זכאי להכרה ולתגמולים מכוח חוק התגמולים. מעבר לכך נטען, כי דין העתירה, ככל שהיא מכוונת כלפי המל"ל, להידחות על הסף מאחר שהמל"ל אינו המשיב הרלבנטי לעתירה. הוסבר, כי לרשות המוסמכת סמכות בלעדית להכרה בנספה כהרוג מלכות או כאסיר ציון, וככל שהחליטה הרשות על הכרה כאמור, החלטתה מועברת למל"ל לתשלום התגמולים, אך המל"ל עצמו אינו בעל סמכות להעניק זכויות מתוקף חוק התגמולים.

8. לאחר העיון בעתירה, בנספחיה ובתגובות לה הגענו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף.

הכרה בנספים כאסירי ציון או הרוגי מלכות

9. כפי שהוסבר בתגובת המשיבים, בחוק התגמולים נקבע הסדר ממצה להכרה באדם כאסיר ציון או כהרוג מלכות. כך סעיף 1 לחוק מגדיר מיהו אשר זכאי להיות מוכר כאסיר ציון או כהרוג מלכות. בסעיף 2 עוגנה סמכות הרשות להכיר באדם כאסיר ציון או הרוג מלכות, וסעיפים 4 ו-24 לחוק קובעים את דרכי ההשגה על החלטות הרשות המוסמכת. כלומר, בחוק נקבע מסלול שעל-פיו ניתן להכיר, באופן אינדיבידואלי, באדם כאסיר ציון או כהרוג מלכות. בענייננו, ככל שהעותרת סבורה שהמסלול הנ"ל מעורר קשיים בכל הנוגע להכרה בנספי המסעות מאתיופיה לסודן הרי שעתירתה לוקה באי מיצוי הליכים. לעתירה אמנם צורפו פניותיו של מר ראדה לשר הרווחה ולמנכ"ל משרדו בעניין סיוע למשפחות הנספים, אך בפניות אלה אין התייחסות לתפקודה של הרשות, לתנאים המנויים בחוק התגמולים או לגורמים אחרים המונעים פנייה לרשות המוסמכת על-פי המסלול הקבוע בחוק.

דין העתירה להידחות על הסף גם מפאת קיומו של סעד חלופי. העותרת טוענת בכלליות כי יש להכיר בכ-5,000 נספים כהרוגי מלכות ואסירי ציון ולהעניק לבני משפחותיהם את התגמולים הקבועים בחוק. מעבר לכך שבעתירה כלל לא פורטו שמות הנספים ושמות בני משפחותיהם, ואף לא הוסבר מהו הבסיס לאומדן זה (כך, למשל, במכתבים אחרים של מר רדה נטען שמספר הנספים עומד על 4,000), בעתירה לא הוברר מדוע בעניינם של נספים אלה אין לפעול על-פי המסלול הקבוע בחוק התגמולים, קרי, פנייה פרטנית של בני משפחות הנספים לרשות המוסמכת.

בבג"ץ 3469/09 טמסה נ' השרה לקליטת עלייה (22.10.2009) טענו העותרים (83 במספר) נגד הפרשנות שהעניקה הרשות המוסמכת להגדרות מסוימות בחוק התגמולים. בפסק הדין בעניין טמסה הדגיש בית המשפט כי "ההחלטה להכיר בפלוני כאסיר ציון הינה במהותה החלטה אינדיבידואלית המתקבלת אגב בחינה פרטנית וממוקדת של נסיבות עניינו". כלומר, ככל שהעותרת סבורה שיש נספים אשר זכאים להכרה על-פי חוק התגמולים עליה לפנות, בבחינה פרטנית, לרשות המוסמכת בעניינם. כפי שהוסבר בעבר, הכרה לפי חוק התגמולים אינה נובעת מהשתייכות קבוצתית אלא

על יסוד עמידה בקריטריונים המנויים בחוק התגמולים (הדברים אמנם נאמרו רק בנוגע להכרה באסירי ציון, אך נראה כי הדברים יפים גם לענייננו): "בחוק התגמולים שלפנינו [חוק התגמולים - צ.ז.], כמו בחוקי תגמולים אחרים, ביקש המחוקק להיטיב עם קבוצת אנשים מסוימת, מוגדרת. החוק לא נועד להטיב עם כל מי שפעל למען ישראל ונכלא בשל כך. החוק מעניק תגמולים אך למי שהוגדר בו כ'אסיר ציון', בהתאם לקריטריונים מפורטים" (בג"ץ 4380/05 פולארד נ' הרשות לאסירי ציון (16.1.2006)).

סיכומם של דברים לעניין זה, העתירה כורכת יחדיו עניינם של כ-5,000 מיהודי אתיופיה שנטען כי נספו במסעם הרגלי מאתיופיה לסודן, כחלק מן המסע לעלייתם לישראל, אך העתירה אינה מפרטת על מה מבוסס אומדן זה, דבר המקשה להידרש לטענות בעניין זה. בחוק התגמולים נקבעו קריטריונים להכרה באדם כאסיר ציון או כהרוג מלכות. קריטריונים אלה אינם מבוססים על הכרה קבוצתית אלא על בחינה אינדיבידואלית של כל אדם. העותרת אינה מנמקת מדוע חברי הקבוצה, שהיא לכאורה מייצגת, אינם נדרשים לפעול על-פי הסעד החלופי העומד לרשותם, קרי, פנייה לרשות המוסמכת (ויודגש, כלל החברים הנמנים על הקבוצה שלכאורה מיוצגת בעתירה כלל לא צורפו לעתירה כנדרש). זאת ועוד, ככל שכוונת העותרת היא לטעון נגד ההסדר הקבוע בחוק התגמולים בהקשר של הנספים מקרב יהדות אתיופיה, הרי שהעתירה לוקה באי מיצוי הליכים.

יישום החלטת הממשלה 3885

10. החלטת הממשלה כורכת מספר החלטות: הנצחת יהודי אתיופיה שנספו בדרכם מאתיופיה לישראל דרך סודן, בדרך של חקיקת שמותיהם על גבי לוח זיכרון; הקמת ועדה אשר תיעץ לשר הממונה בדבר אופן הנצחת יהודי אתיופיה. כן הוטל על הוועדה לגבש את רשימת הנספים בהתאם לקריטריונים שתקבע וזאת עד ליום 20.5.2010. כעולה מתגובת המשיבים נראה כי החלטת הוועדה אכן מיושמת כנדרש: הוקמה ועדה מייעצת אשר קבעה קריטריונים שעל פיהם תקבע רשימת הנספים, וכן נאמר שהוועדה בוחנת דרכים נוספות להנצחת הנספים. אמנם המועד האחרון שנקבע בהחלטת הממשלה לגיבוש רשימת הנספים חלף, אך כפי שפורט לעיל, עם כינונה של הממשלה החדשה הוארך המועד האחרון עד ליום 30.9.2013. אם כן, ככל שהעתירה מופנית כלפי יישום החלטת הממשלה בעניין הנצחת הנספים, הרי שמדובר בעתירה מוקדמת שכן הוועדה טרם פרסמה את מסקנותיה. יודגש גם, כי על-פי סעיף ו' להחלטה, לאחר גיבוש רשימת הנספים על הוועדה לפרסם את שמותיהם ולקבל הערות מן הציבור. מכאן שלאחר פרסום שמות הנספים תוכל העותרת לפנות לוועדה עם השגותיה. כל עוד

הוועדה לא פרסמה את מסקנותיה ואת רשימת שמות הנספים והעותרת לא הביעה הסתייגויותיה (לפי סעיף ו' להחלטת הממשלה) הרי שאין מקום לדון בטענות העותרת באשר לאופן ההנצחה ולשמות הנספים (השוו: בג"ץ 340/09 עליאן נ' מדינת ישראל (1.3.2010)).

סוף דבר, דין העתירה להידחות על הסף מן הטעמים המפורטים. בנסיבות לא ייעשה צו להוצאות.

ניתן היום, י"ז באב התשע"ג (24.7.2013).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א