



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

לכבוד	לכבוד	לכבוד
מר אהוד ברק	ד"ר יובל שטייניץ	מר בנימין נתניהו
שר הביטחון	שר האוצר	ראש הממשלה

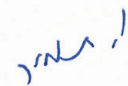
שלום רב,

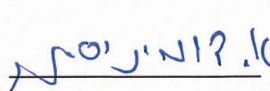
הנדון: דין וחשבון

ביום 18 בנובמבר 2009 מיניתם אותנו בהתאם להחלטת הממשלה מס' 198 מיום 12.5.2010 כוועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לסיוע מאגף שיקום נכים ומאגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון.

אכן, המלאכה הושלמה ואנו מתכבדים להגיש לכם את דו"ח הוועדה בתקווה שתמצאו בו עניין ותשקלו לאמץ את מסקנותינו ואת המלצותינו.

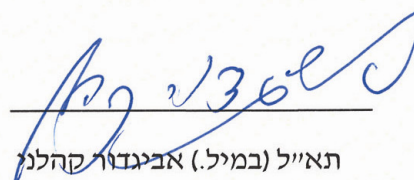
  
שופט (בדימוס) אורי גורן  
יו"ר הוועדה


  
פרופ' יוסי תמיר  
חבר הוועדה

  
גב' אסתר דומיניסני  
חברת הוועדה

  
שופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג  
חבר הוועדה

  
מר עוזי לוי  
חבר הוועדה

  
תא"ל (במיל.) אביגדור קהלני  
חבר הוועדה

  
תא"ל (במיל.) פרופ' ערן דולב  
חבר הוועדה



## תוכן עניינים

7	פרק ראשון: הקדמה
7	מינוי הוועדה וסמכויותיה
8	הנושאים שהוועדה דנה בהם
9	הנושאים שהוועדה לא דנה בהם
10	פעילות הוועדה
12	תחולתן של המלצות הוועדה
13	<b>פרק שני: פרק כללי</b>
13	רקע
18	הוועדות הקודמות שהוקמו לבדיקת אגפי השיקום
21	תקציב אגפי השיקום
27	<b>פרק שלישי: אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום</b>
27	רקע - התנאים להכרה בזכאות – המצב המשפטי הקיים
29	דיון
36	העמדות העיקריות שנשמעו לפני הוועדה
38	חלופות שונות לקביעת אמות המידה לזכאות שבחנה הוועדה
40	המלצות הוועדה
40	אמות המידה להכרה בזכאות
43	החריג להכרה בזכאות
44	זכאות לתגמולים לאלמנת נכה שנפטר שלא עקב נכותו

---

44.....	ההסדר שיחול על מי שאינו זכאי עקב יישום המלצות הוועדה
45.....	תחולת ההמלצות.....
47.....	<b>פרק רביעי: הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום</b>
47.....	רקע.....
48.....	דיון.....
52.....	המלצות הוועדה.....
52.....	תחולת ההמלצות.....
53.....	<b>פרק חמישי: זכאות לרכב רפואי</b>
53.....	רקע.....
55.....	דיון.....
58.....	המלצות הוועדה.....
60.....	תחולת ההמלצות.....
61.....	<b>פרק שישי: מענק חד פעמי לנכים</b>
61.....	רקע.....
62.....	דיון.....
65.....	המלצות הוועדה.....
65.....	תחולת ההמלצות.....
67.....	<b>פרק שביעי: חיילים בשירות חובה הנפגעים במהלך חופשה</b>
67.....	רקע.....
68.....	דיון.....

71 .....המלצות הוועדה

72 .....תחולת ההמלצות

73 ..... **פרק שמיני: סיכום המלצות הוועדה**

73 ..... אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום

76 ..... הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום

77 ..... זכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה

78 ..... מענק חד פעמי

79 ..... חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה בחופשה

81 ..... **הערותו של ד"ר גבריאל קלינג, חבר הוועדה**

#### **נספחים:**

83 ..... **נספח א'**: החלטה מס. 198 של הממשלה מיום 12.05.2009

85 ..... **נספח ב'**: כתב המינוי לוועדה ציבורית

87 ..... **נספח ג'**: גורמים שהופיעו לפני הוועדה

89 ..... **נספח ד'**: התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי סוג שירות

91 ..... **נספח ה'**: התפלגות אוכלוסיית הנספים לפי סוג השירות והגופים הזכאים

93 ..... **נספח ו'**: התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי נסיבות הפגיעה

95 ..... **נספח ז'**: התפלגות אוכלוסיית הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה



## פרק ראשון: הקדמה

### מינוי הוועדה וסמכויותיה

1. ביום 12 במאי 2009 קיבלה ממשלת ישראל החלטה להטיל על ראש הממשלה, על שר הביטחון ועל שר האוצר להקים ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס, אשר תבחן את אמות המידה לזכאות לסיוע מאגף שיקום נכים ומאגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון.<sup>1</sup>

2. ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר מינו את הוועדה הציבורית ביום 18.11.2009.<sup>2</sup>

כחברי הוועדה נתמנו:

השופט (בדימוס) אורי גורן – יושב ראש הוועדה

השופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג

גב' אסתר דומיניסיני

פרופ' יוסי תמיר

תא"ל (במיל.) פרופ' ערן דולב

תא"ל (במיל.) מר אביגדור קהלני

מר עוזי לוי

3. הסמכויות שהוענקו לוועדה בהתאם לכתב המינוי ("המנדט") הן:

---

<sup>1</sup> ממשלת ישראל, החלטה מס' 198, מיום 12.5.2009 – ראו **נספח א'**.

<sup>2</sup> כתב מינוי ועדה ציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום, 18.11.2009 – ראו **נספח ב'**.

- א. לבחון את אמות המידה לזכאות לסיוע מאגף שיקום נכים ומאגף משפחות והנצחה (להלן: אגפי השיקום) במטרה להביא לייעול ולחיסכון במערכת השיקום, והכול – במסגרת התקציב הקיים לאגפי השיקום.
- ב. לבדוק את אמות המידה שלפיהן תינתן הכרה לנכי צה"ל, למשפחות שכולות ולאלמנות צה"ל, תוך חתירה ליצירת הבחנה בין אלה שנפגעו במהלך שירותם עקב פעילות בעלת אופי מבצעי לבין נפגעים אחרים.
- ג. לבדוק את האפשרות להרחיב את התנאים אשר בהתקיימם ניתן יהיה לשלם לזכאים חדשים מענק חד פעמי, במקום תגמולים והטבות אחרות.
- ד. לבדוק את אמות המידה לזכאות לרכב רפואי.
- ה. להסיק מסקנות ולקבוע את מועדי התחולה של המלצותיה.
4. בהתאם לכתב המינוי, החליטה הוועדה לבחון גם את הזכאות של הגופים הנוספים לצה"ל לקבל סיוע מאגפי השיקום, שבהם, בין היתר: המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד), שירות הביטחון הכללי (שב"כ), משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר (שב"ס), משמר הכנסת וגופים נוספים, כפי שיפורט בגוף הדו"ח.

### הנושאים שהוועדה דנה בהם

5. אלה הנושאים שהוועדה דנה בהם:
- א. אמות המידה להכרה בזכאות.
- ב. זכאותם של הנמנים עם הגופים השונים לקבלת סיוע מאגפי השיקום.
- ג. הבחנה לפי סיבת הנכות: חבלה או מחלה.
- ד. הבחנה בין שירות חובה ושירות מילואים פעיל, לבין שירות בקבע.
- ה. אמות המידה לזכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה.



- ו. האפשרות להרחיב את התנאים אשר בהתקיימם יהיה ניתן לשלם לנכים חדשים, בעלי נכות בשיעור 20%–29%, מענק חד פעמי, במקום תגמולים והטבות אחרות.
- ז. אמות המידה להכרה בזכאות של חיילים בשירות חובה אשר נחבלו בעת חופשתם.
- ח. זכאות לקבלת תגמולים של אלמנת נכה שנפטר שלא עקב נכותו.

### הנושאים שהוועדה לא דנה בהם

6. בוועדה התקבלו פניות רבות לבחינת נושאים שונים, ביניהם כאלה שאינם כלולים במנדט שניתן לוועדה, וכן כאלה הנוגעים בנושאי פרט ובנושאים אישיים. הוועדה החליטה שלא לעסוק בנושאים החורגים מתחום המנדט או בנושאים שנבחנו או שהם עדיין נבחנים על ידי אחרים.

נציין לדוגמה את הנושאים הבאים:

- א. קבורה בבתי קברות צבאיים – נושא שנבחן על ידי המועצה הציבורית להנצחת החייל.
- ב. הכרה באחים ובאחיות שכולים – הוקמה ועדה בראשות השופט (בדימוס) יעקב שמעוני, אשר בוחנת את הסוגיות הכרוכות במעמדם.
7. הוועדה התבקשה על ידי ארגון נכי צה"ל ועל ידי פונים רבים נוספים לבדוק את תפקודו של אגף שיקום נכים ואת אופן הטיפול והשירות הניתנים על ידו לנכי צה"ל. נושא זה לא נכלל במנדט שניתן לוועדה והיא לא דנה בו. ארגון נכי צה"ל אף פנה בנושא זה לראש הממשלה ונענה שנושא זה אינו כלול במנדט הוועדה.<sup>3</sup>
8. לידי הוועדה הגיעו התייחסויות ופניות רבות הנוגעות לוועדות הרפואיות ולתהליכי העבודה הקשורים בהן, לרבות נושא השיקום וההשמה בעבודה. כמו כן התקבלו תלונות על משכי הזמן הארוכים לטיפול בתביעות, אשר גורמים לעיכוב בקבלת הזכויות וכרוכים בבירוקרטיה תהליכית רבה, העלולה לפגוע בזכויות הפונים. נושאים אלה לא נדונו על ידי הוועדה.

---

<sup>3</sup> מסמך מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, מיום 25.11.2009.

עם זאת, סבורה הוועדה כי נודעת חשיבות רבה לטיפול בנושאים אלה וקיימים ממשקים רבים לנושאים שטופלו על ידי הוועדה הנכללים בדו"ח זה. על כן, מן הראוי שיידונו בעתיד באופן מעמיק.

9. הוועדה מסבה את תשומת הלב לצוות הבדיקה שהוקם בשנת 2009, בראשות חבר הכנסת ישראל חסון, לבחינת תפקודם של אגף שיקום נכים ושל אגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון – צוות שהוקם בעקבות החלטתה של ועדת חוץ וביטחון בכנסת. צוות הבדיקה התייחס בדו"ח הביניים מיום 24 בפברואר 2010,<sup>4</sup> לעניין הוועדות הרפואיות באגף שיקום נכים וקבע כי "נושא זה מחייב רוויזיה עמוקה ויסודית".

### פעילות הוועדה

10. הוועדה התכנסה לאחר קבלת כתב המינוי, ביום 26 בנובמבר 2009, ופנתה, באמצעות הודעות בתקשורת, אל הציבור בקריאה לכל המעוניינים להופיע לפניה או להביא לפניה מסמכים או כל חומר אחר.

11. בתחילת דרכה החליטה הוועדה כי דיוניה יתקיימו בדלתיים פתוחות כאשר הציבור הרחב יוכל להגיע אל אולם הדיונים של הוועדה ולצפות בהופעת הגורמים השונים לפניה, למעט במקרים הנוגעים לצנעת הפרט או במקרים מיוחדים שבהם החליטה הוועדה לקיים את הדיון בדלתיים סגורות מחמת שיקולים ביטחוניים.

12. הוקם אתר אינטרנט שבו פורסמו הפרוטוקולים של הדיונים שבהם הופיעו הגורמים השונים לפניה. באתר זה פורסם גם דו"ח הוועדה.<sup>5</sup>

13. לפני הוועדה הופיעו 56 גורמים שונים<sup>6</sup> (חלקם הופיעו יותר מפעם אחת).

<sup>4</sup> דו"ח הביניים של צוות הבדיקה לבחינת תפקוד אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון, מיום 24.2.2010, בעמ' 4 סעיף 13.

<sup>5</sup> [www.vaadatgoren.gov.il](http://www.vaadatgoren.gov.il)

<sup>6</sup> רשימת המופיעים לפני הוועדה על פי סדר הופעתם – נספח ג' בפרק נספחים.

בשלב ראשון של עבודת הוועדה זומנו ונשמעו הנציגים המוסדיים הבאים: מנכ"ל משרד הביטחון, ראש אגף שיקום נכים וראש אגף משפחות והנצחה. כן זומנו ונשמעו ראשי הארגונים הבאים: יו"ר ארגון נכי צה"ל, יו"ר ארגון "יד לבנים" ויו"ר ארגון אלמנות ויתומי צה"ל. כן נשמעו דבריהם של פונים מן הציבור, נכים, בני משפחות שכולות, ואחים שכולים. עוד הופיעו לפני הוועדה גם הרמטכ"ל, המפכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, נציב שירות בתי הסוהר ונציגים של ארגונים ועמותות נוספים. כן הופיעו לפני הוועדה בעלי תפקידים מקצועיים במשרד הביטחון, במשרד האוצר ובמשרד המשפטים. עוד הופיעו לפני הוועדה כבוד השופט יצחק כהן, המכהן בבית המשפט המחוזי בחיפה, נציגים מהמוסד לביטוח לאומי, אנשי אקדמיה, ראש אכ"א המכהן ושני ראשי אכ"א בעבר, עורכי דין, ובהם נציגי לשכת עורכי הדין בישראל, וגורמים נוספים.

14. נוסף לכך, קיבלה הוועדה חומר רב בכתב מהארגונים השונים, מפונים מן הציבור וכן מאלה שהופיעו לפני הוועדה.

הוועדה קיבלה מסמכים ונתונים שונים. לעתים, היו הנתונים בלתי מדויקים ולא תאמו נתונים אחרים שהיו לפני הוועדה. עם זאת, ראתה הוועדה לנגד עיניה בעיקר שיקולים ערכיים ולא כמותיים.

15. נציגים ממשרדי הממשלה ומצה"ל שימשו כמשקיפים בוועדה. ממשרד הביטחון – עו"ד נחמה פרלמן, ממשרד האוצר – מר מאיר בינג ומצה"ל – תא"ל (במיל.) יצחק פוקס.

16. שר הביטחון זומן להופיע לפני הוועדה ואף אישר את מועד התייצבותו. אולם, בסופו של דבר, הוא נמנע מלהופיע משיקולים שהעלה במכתבו לוועדה.

17. הוועדה רואה לנכון לציין את העבודה החשובה והטובה של הצוות המקצועי – מנהלי:

מְרָכָז הוועדה תא"ל (במיל.) אביהו (סאשה) דיסטלמן, העוזרת המשפטית של הוועדה עו"ד איריס אגסי-מימון ומזכירת הוועדה גב' טל שמאי, והוועדה מודה להם על פעילותם המקצועית והיעילה.

## תחולתן של המלצות הוועדה

18. הוועדה ממליצה כי המלצותיה, ככלל, לא תחולנה למפרע, אלא תהיינה צופות פני עתיד, החל מ"המועד הקובע", אלא אם כן צוין בדו"ח מועד שונה לגבי המלצה מסוימת.

19. "המועד הקובע" להמלצות הוועדה, אשר לצורך יישומן נדרש שינוי בחוק, יהיה המועד שייקבע בחוק. "המועד הקובע" להמלצות אשר לשם יישומן נדרשת החלטה מינהלית יהיה מועד קבלת ההחלטה בדבר יישום ההמלצות או כל מועד אחר שייקבע על ידי הסמכות המאשרת.

## פרק שני: כללי

### רקע

1. בתקופת מלחמת הקוממיות ולפניה, נגרמו אבידות קשות בנפש. למעלה מ-6,000 חיילים ואזרחים נהרגו (מתוכם נפלו במערכה למעלה מ-4,000 חיילים), והם היוו כ-1% מכלל האוכלוסייה ונפצעו כ-30,000 איש. מצב זה חייב יצירת קווים מנחים לפיצוי הנפגעים. על רקע זה נחקק בשנת 1949 חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1949.<sup>7</sup>
2. כך הציג ראש הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, את הצעת חוק הנכים לפני כנסת ישראל, בחודש ספטמבר 1949: "מלחמת החירות של צבא ההגנה לישראל לא הייתה כולה זרועה נחת, ניצחונות וכיבושים. היה גם צד שני למטבע. שולם מחיר יקר... נפלו מאות ואלפים מתפארת הנוער שלנו... אך החללים הם רק חלק מהאבידות. רבים נשארו לשמחתנו בחיים, אך הם שילמו מחיר יקר – אבר מן החי. הערב אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על החוב, נכון יותר – על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת".<sup>8</sup>
3. חוק זה היווה את תכנית הביטחון הסוציאלי הראשונה שנחקקה במדינת ישראל ויצר מערכת חוקים ייחודית לנכי מלחמת הקוממיות. החוק קבע את הזכות לתגמולים ולשיקום של נכי צה"ל. בד בבד עם חוק הנכים, נחקק חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950<sup>9</sup> (להלן: חוק משפחות חיילים). חוק משפחות חיילים מגדיר את זכויותיהם לתגמולים ולשיקום של בני משפחותיהם של החיילים שנספו בעת שירותם, ועקרונותיו דומים לאלה של חוק הנכים.
4. מכוח חוק הנכים וחוק משפחות חיילים (להלן: חוקי השיקום) הוקם אגף השיקום בתוך משרד הביטחון, אגף שהוחלט – בתחילת 1949 – שהוא האחראי לשיקומם של החיילים שנפגעו במלחמה ולמשתחררים מצה"ל וטיפול במשפחות הנספים. פעילות האגף מושתתת

<sup>7</sup> חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1949, נתקבל בכנסת ביום י"ד באלול התשי"ט.

<sup>8</sup> ד"כ 2, 3-1572, התשי"ט.

<sup>9</sup> ס"ח התשי"י 162.

על מערכת של חוקים, תקנות, פסקי דין והוראות של משרד הביטחון והוא אחראי לטפל בצורכי הנכים, לסייע במציאת תעסוקה ודיור ואף לספק הכשרה מקצועית למי שנוקק לכך.

5. חוקים אלה היו עבור הנכים ועבור בני משפחות חיילים במלחמה והעניקו גמלאות והטבות נדיבות ללא קשר להכנסתו בפועל של הנפגע. שיעור הגמלה היה תלוי בדרגת הפגיעה והתבסס על גובה הכנסות במגזר הציבורי. מטרת חוק הנכים הייתה לשקם מבחינה כלכלית נפגעים מפעילות צבאית למען ביטחון המדינה, ליתן שירותים רפואיים לטיפול בגופם ובנפשם של הנפגעים בניסיון להחזירם לחיי שגרה, ובמיוחד – לשוק העבודה. ההטבות כללו גם מגוון של שירותים רפואיים ושיקום מקצועי, הלוואות לדיור ולעסקים ונגישות לשירותי רווחה וייעוץ. נוסף לכך, ניתן סיוע מיוחד לנכי צה"ל מחוסרי פרנסה.

6. במרוצת השנים חלו שינויים רבים בחוקי השיקום, כאשר המגמה העיקרית בשינויים אלה הייתה הרחבתם של החוקים, הכללתם של נפגעים שלא הוכרו בעבר (כגון נפגעים בדרך לשירות צבאי) ושיפור תנאי הגמלה וההטבות.

7. בשנת 1959 פורסם נוסח משולב של חוק הנכים,<sup>10</sup> שכלל את כל השינויים שנוספו ושהוכנסו בעשור מאז חקיקת חוק הנכים לראשונה. כמו כן, נחקקו חוקים נוספים, כגון חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981,<sup>11</sup> וחוק שירות בתי-הסוהר (נכים ונספים), התשמ"א-1981.<sup>12</sup> חוקים אלה הרחיבו את מעגל הזכאים, כך שנכללו בו גם נפגעים ובני משפחותיהם של: אנשי מג"ב, שוטרים, סוהרים, אנשי משמר הכנסת, אנשי שירות הביטחון הכללי, המוסד, עובדי משרד החוץ שנפגעו בפעולות איבה בחו"ל, חיילי צד"ל, כיתת כוננות, רבש"צים (רכזי ביטחון שוטף ביישובי ספר), קד"צ (מסגרת קדם צבאית), שוחרים, גדנ"עים, מתנדבי היישוב ששירתו ביחידות הצבא הבריטי ונפגעי המחתרות שלחמו לעצמאות המדינה (כל הגופים שנוספו יקראו להלן: הגופים הביטחוניים הזכאים). העקרונות שנקבעו בחוקים אלה דומים לעקרונות הקבועים בחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים.

<sup>10</sup> חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], פורסם ב- ס"ח התשי"ט, 276 (להלן: חוק הנכים).

<sup>11</sup> ס"ח התשמ"א 163.

<sup>12</sup> ס"ח התשמ"א 44.

8. בשנת 1988 התקבל חוק הקרוי חוק התגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד), התשמ"ח-1988<sup>13</sup> (להלן: חוק חבלה בחופשה), אשר הכיר בזכאותם של חיילים בשירות חובה שנפגעו בעת היותם בחופשה אף אם פגיעתם לא אירעה עקב השירות.

9. בתאריך 1.2.2005 פוצל אגף השיקום לשני אגפים נפרדים ועצמאיים:

א. אגף שיקום נכים העוסק בזכויותיהם לתגמולים, להטבות ולשיקומם של נכי צה"ל. לאורך השנים עלה באופן ניכר מספר המטופלים באגף שיקום נכים. בשנת 1953 היה מספר המטופלים באגף כ-3,490 איש, מספר המטופלים עלה ל-27,168 בשנת 1980, וכיום הוא עומד על כ-99,000 נכים מוכרים, מתוכם 55,711 מטופלים באופן שוטף על ידי האגף (נכון ליום 31.12.2009).

ב. אגף משפחות והנצחה העוסק בזכויותיהם לתגמולים, להטבות ולשיקום של אלמנות, יתומים והורי החיילים שנספו בעת שירותם הצבאי, וכן בקבורתם ובהנצחתם של חללי צה"ל (מתוקף חוק בתי הקברות הצבאיים, התשי"א-1950).<sup>14</sup> בסוף שנת 2009 היו 22,644 חללים מונצחים. האוכלוסייה המטופלת על ידי אגף משפחות והנצחה מנתה, ב-31.12.2009, 11,022 הורים שכולים, 4,096 אלמנות ו-2,606 יתומים (עד גיל 30).

10. השינויים וההרחבות בחוקי השיקום נבעו משני גורמים עיקריים. הגורם הראשון, הוא גידול ניכר במספר הנפגעים עקב המצב הביטחוני. הגורם השני, הוא השפעתם של הארגונים של נכי צה"ל ושל משפחות הנספים. היכולת הארגונית של ארגון נכי צה"ל, נוסף לדימויים הציבורי החיובי של נפגעי השירות הצבאי, יצרו בסיס נרחב לתמיכה ציבורית למען נכי צה"ל ומשפחות הנספים. לאורך השנים, חלו שיפורים הקשורים לאמות המידה לזכאות ולרמת ההטבות המוקנית לנכים ולמשפחות הנספים.

11. המלחמות בין ישראל לשכנותיה תרמו לא רק לגידול במספר הנפגעים עקב שירות צבאי אלא גם להסכמה רחבה הנוגעת לתפישת השירות הצבאי כחובה אזרחית כללית החיונית להמשך קיומה וביטחונה של המדינה. על כן, הטיפול במי שנפגע עקב שירות הצבאי נתפש

<sup>13</sup> ס"ח התשמ"ח, 1235.

<sup>14</sup> ס"ח התשי"א, 258.

כאחריות הכלל. מעמד המיוחד של נכי צה"ל ושל משפחות הנספים של צה"ל נובע ממחויבות ערכית ומוסרית של המדינה כלפי מי שלחם למענה, ומעמד זה מהווה נדבך חשוב בחוסן הלאומי ובלכידות החברתית. חוקי השיקום מבטאים הסכמה חברתית רחבה לגבי תמיכה נפרדת באוכלוסיות נכי צה"ל ובמשפחות הנספים.

12. המחויבות של המדינה לטפל בנפגעה ולשמר את זכרם של הנופלים במערכות ישראל היא גדולה. הכאב עמוק, אך את המעט שהמדינה מסוגלת לעשות למען מגיניה, עליה לעשות. מדינה אשר מחבקת את הנכים ואת משפחות הנספים, לא זו בלבד שמחובתה לעשות כן, אלא שמעצם המעשה מנחילה היא לדורות הבאים שאין מגן המדינה וסביבתו מופקרים לאחר שעמדו כחומה בצורה להגנת העם והמולדת.

13. המושגים "נכה צה"ל" ו"חלל צה"ל" באים להגדיר ולהסדיר את זכויותיהם של אלה שנתנו למדינת ישראל את המיטב ואת המירב, על מנת שנוכל להוקיר אותם יותר ממגזרים אחרים. מלכתחילה, במושגים אלה קיימת גם התייחסות ערכית הבאה לבטא את מחויבותה של המדינה ואת אחריותה כלפי מי שנפגע בפעילות ביטחונית שהוגדרה על ידי המדינה ככזו.

14. כך היו פני הדברים עם הקמת המדינה ולו נשארו כפי שהיו, הרי שוועדה זו וקודמותיה, שעסקו בנושאים דומים, היו מתייתרות. אלא שבמשך שישה עשורים ומעלה עברה החברה הישראלית תמורות ותהליכים אשר אין זה המקום לפרטם. תמורות אלה גרמו לכך שבהדרגה, הורחב יותר ויותר מעגל הזכאים להימנות עם נכי צה"ל ועם משפחות הנספים.

15. המעגל התרחב בעיקר בשני מימדים: לא רק אלה שנפגעו בשדות הקרב הצטרפו אליו, אלא גם אחרים שחלו במהלך שירותם במחלות שונות. המעגל התרחב גם בעקבות הוספת אוכלוסיות זכאיות נוספות, כגון אנשי משטרה, אנשי שב"כ, אנשי מוסד, וכו'.

16. עם השנים גדלה והתבגרה אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל (ומקביליהם בגופים הזכאים הביטחוניים האחרים). מטבע הדברים, הלך וגדל גם חלקם היחסי של אלה שזכאותם הוכרה בעטיין של מחלות אשר הקשר הישיר בינן לבין השירות הצבאי ומשימותיו



הסגוליות של הצבא, אינו ברור. משרתי קבע אלה ובני משפחות הנספים מקירבם זכאים להיות מוכרים ומטופלים על ידי אגפי השיקום.<sup>15</sup>

17. קיים היבט נוסף של שחיקת הכוונה המקורית שהביאה לחקיקת חוק הנכים ולהקמת אגפי השיקום: עם חלוף השנים, הלכו והתווספו לתגמולים שקיבלו הנכים ומשפחות הנספים מתוקף החוק גם הטבות שונות, כספיות ואחרות, אשר הושגו באמצעות הסכמים בין ארגונים ייצוגיים לבין אגפי השיקום ואשר עוגנו בהוראות האגפים. הטבות אלה הפכו בהדרגה להטבה כלכלית באותם מקרים שבהם לא הייתה להן זיקה כלשהי לסוג הפגימה שהנכה סבל ממנה. הטבות כאלה, אשר לא באו לסייע לנכה במגבלותיו ולסייע לו לשוב למעגל החברה והעבודה, מהוות לא אחת תמריץ לנסיונות להעלות את שיעור הנכות. במקרים אחרים הן מהוות תמריץ שלילי לשיקום הנכה.

18. התוצאה של התפתחויות אלה הייתה בעיקרה עלייה של ממש במספרם של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל שלא נפגעו עקב פעילות מבצעית, בהגדרתה הרחבה ביותר.

19. לעלייה זו במספר הנכים והחללים המוכרים, שני היבטים עיקריים: האחד, הינו העומס הרב המוטל על אגפי השיקום, אשר עלול לגרום לפגיעה באיכותם של ההתייחסות, של השירות ושל הטיפול הניתנים על ידי אגפי השיקום; בעיקר לאלה הראויים לכך והזקוקים לכך. השני, אשר – לכאורה – אינו נמדד ביחס ובתפוקות, הינו ההיבט הערכי: עקב התמורות שתוארו לעיל טושטשה ביותר הייחודיות של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל. הטענה הרווחת היא, כי אין הלימה בין כוונת המחוקק בעת שהגדיר בהגדרתו המקורית את מהות הפגיעה עקב השירות בצה"ל לבין המציאות בשטח.

20. כל גישה אשר תנסה להתמודד עם הבעיות של אגפי השיקום בהיבט הארגוני-תפקודי שלהן בלבד, תחטיא את המטרה. לעומת זאת, גישה המתבססת, בראש ובראשונה, על ראיית הבעיה בהיבט הערכי יש בה כדי להביא לפתרון מושכל, הוגן ומעשי של המצב.

<sup>15</sup> התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי סוג השירות – ראו **נספח ד'**.

התפלגות אוכלוסיית הנספים לפי סוג השירות והגופים הזכאים – ראו **נספח ה'**.

## הוועדות הקודמות שהוקמו לבדיקת אגפי השיקום

21. לאורך השנים הוקמו כמה ועדות וצוותי בדיקה לבדיקת נושאים שונים הקשורים לאגפי השיקום, ביניהם:

א. בשנת 1975 הוקמה ועדה בראשות חבר הכנסת והאלוף (במיל.) אהרון יריב (ועדת יריב) אשר נתבקשה לדון, בין היתר, בקביעת מדיניות שיקום ובקביעת יעדיו, פיתוח שירותי שיקום ושכלולם ובכל נושא עקרוני ומהותי אחר בתחום פעולותיהם של אגף השיקום ושל משרד הביטחון.

ב. בשנת 1984 הוקמה ועדה בראשות הלל זיידל (ועדת זיידל) אשר המליצה כי משרד הביטחון ימשיך להיות אחראי להבטחת הטיפול הרפואי לנכים בדרגת נכות 0%-19% בגין נכותם המוכרת, שהטיפול יינתן על ידי אחת מקופות החולים וכן המליצה הוועדה שמשרד הביטחון יישא בהוצאות ביטוח רפואי זה. עוד המליצה הוועדה כי נכים בדרגת נכות 10%-19% שיוכרו לאחר תיקון החוק, יהיו זכאים למענק חד פעמי במקום התגמולים החודשיים וההטבות שהיו נהוגים אז וכי לנכים בדרגת נכות 19%-10% "וותיקים" (שלפני 1.1.1996) תינתן זכות הבחירה בין קבלת המענק החד פעמי לבין המשך קבלת התגמול החודשי.

ג. באפריל 2001 הוקמה ועדה בראשות אלוף (במיל.) יורם יאיר (ועדת יאיר) לבדיקת נושאים הקשורים לפדויי שבי.

ד. ביולי 2001 הוקמה ועדה בראשות האלוף (במיל.) רפאל ורדי (ועדת ורדי) כדי "לבחון את האגף בהיבטים של תפישת הארגון והתפעול ובכלל זה את דרכי הפעולה הנוהגים בו".<sup>16</sup> הדו"ח כלל שורה ארוכה של המלצות וביניהן בתחום מבנה וסמכויות, סדרי עבודה ושיטותיה, קשר עם הזכאים, כללים ונהלים או היעדרם של אלה.

ה. בנובמבר 2006 הוקמה ועדה בראשות מר דוד ברודט (ועדת ברודט). ועדה זו הגישה, במאי 2007, את המלצותיה אשר כללו, בין היתר, כמה נושאים שלפיהם ניתן לייעל את מערכת הביטחון ולהביא לחיסכון בפעילותה, ובתוכם המלצות להתייעלות בנושא

<sup>16</sup> אלוף (במיל.) רפאל ורדי, צבי גרינברג ועו"ד הילה ארליך, אגף השיקום - דו"ח בחינה, משרד הביטחון, פברואר 2002.

שיקום נכים ומשפחות שכולות. ועדת ברודט סברה כי הרכבה אינו מאפשר לה לדון בנושא זה לעומק הנדרש. היא המליצה על הקמתה של ועדת מומחים ציבורית אשר מטרתה תהא להביא לייעול בפעילות מערכת השיקום ולאיתור מקורות לחיסכון תקציבי. נוסף לכך, היא המליצה על כללי מסגרת וקווים מנחים שיוגדרו לוועדת המומחים הציבורית, קווים מנחים אלה כללו:

- 1) בחינת הגדרתם של אמות המידה שלפיהם מוכרים ומתוגמלים נכים ומשפחות חללים, והאפשרות ליצור הבחנה בין אוכלוסיות שונות בגין הסיבה לנכותם או לפטירתם תוך העדפה ברורה של אלה שנפגעו כתוצאה מפעילות בעלת אופי מבצעי.
- 2) בחינת כללים וקביעתם בהתייחס לכללים הנהוגים בטיפול בנפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, תוך הגדרת המבחן לבידול זכאי אגף שיקום מאוכלוסיית זכאי נפגעי עבודה בביטוח הלאומי והיקף ההטבות העודפות לזכאי אגפי השיקום במקרים אלה.
- 3) בחינת כללים ואמות המידה חדשים, תוך תאימות מירבית לכללים הנהוגים במקרים מקבילים של זכאי הביטוח הלאומי (בהתייחס לבידול הנזכר לעיל).
- 4) בחינת הכללים ואמות המידה החדשים מתוך המטרות המנחות כיום את אגפי השיקום ללא עלות עודפת למערכת הביטחון. הוועדה תידרש לאיתור פרטני של חוקים, תקנות והוראות פנימיות של אגפי השיקום, שמתוקפם ניתנים התגמולים ומוקצים תקציבי השיקום, המביאים להוצאה עודפת שאינה תואמת את ייעודי אגפי השיקום.
- 5) הוועדה הציבורית תקבע את אופן החלוקה והחיסכון התקציבי שיווצר כתוצאה מיישום הכללים החדשים. העודף יחולק בין משרד הביטחון לבין זכאי אגפי השיקום, כשהמטרה הינה שיפור התנאים לזכאים, תוך שימת דגש על המקרים החמורים.
- 6) כמו כן, הוועדה המליצה לממשלה לשקול ביצוע מידי של רפורמות פרטניות בכללים לזכאות ולתשלומים, בתוכן העברה לטיפול המוסד לביטוח הלאומי של האוכלוסייה שלא נפגעה עקב פעילות מבצעית או ביטחונית שבוצעה כדין, הפסקת זכאותה של אלמנה החיה עם ידוע בציבור לקבלת תגמולים והטבות, וכן הפסקת הטבות שונות מעבר לתגמולים בסיסיים לנכים עד דרגה של 40% והשוואתן להטבות הניתנות לנפגעי עבודה המוכרים במוסד לביטוח לאומי.

7) בעקבות המלצותיה של ועדת ברודט החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לסיוע מאגפי השיקום. ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ ושר הביטחון מר אהוד ברק מינו את חברי ועדה זו. כתב המינוי כלל מקצת הנושאים אשר ועדת ברודט המליצה לכלול כמסגרת וכקווים מנחים לפעילותה.

ו. בשנת 2009 מונה על ידי ועדת חוץ וביטחון של הכנסת צוות בדיקה פרלמנטרי לבחינת תפקוד אגפי השיקום, בראשות חבר הכנסת ישראל חסון. צוות הבדיקה פרסם, בפברואר 2010, דו"ח ביניים ובעת כתיבת דו"ח זה טרם פורסם דו"ח סופי. בדו"ח הביניים הובעה עמדה המתנגדת לשינוי בהגדרות הזכאות.<sup>17</sup>

ז. מטרת הקמתה של ועדה זו היא בחינת אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום, ומן הראוי שלא תהיה כפילות בקביעת המלצות בנושא זה על ידי גופים אחרים.

---

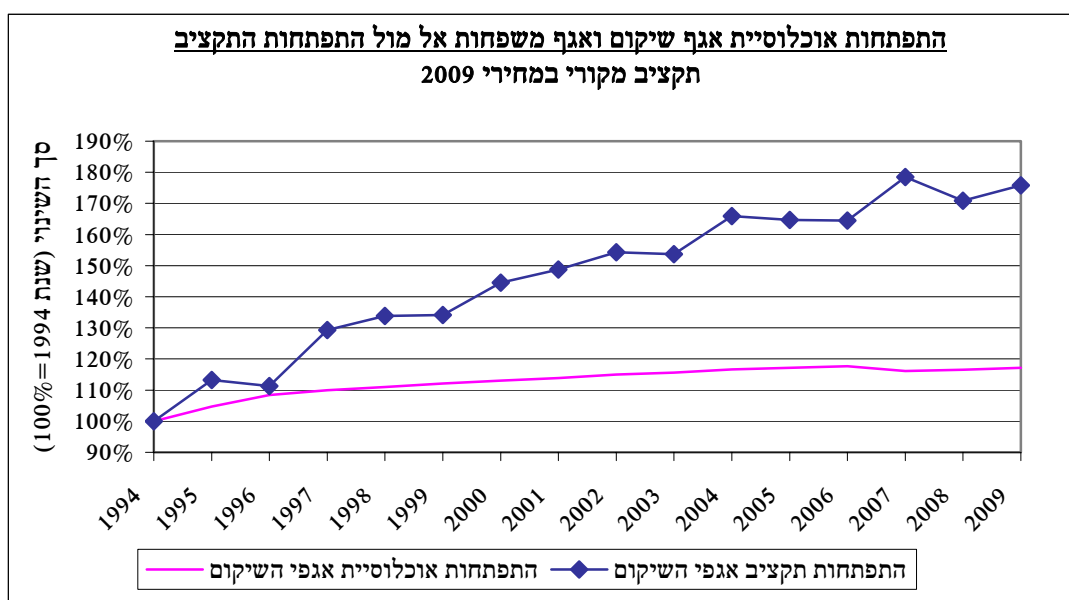
<sup>17</sup> דו"ח הביניים של צוות הבדיקה לבחינת תפקוד אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון, מיום 24.2.2010, בעמ' 4 סעיף 13.

## תקציב אגפי השיקום

### 22. הגידול בתקציב

תקציב אגפי השיקום גדל בשיעור ניכר על פני השנים האחרונות. התקציב גדל מסכום של כ-2.3 מיליארד ש"ח בשנת 1994 לסכום של כ-4 מיליארד ש"ח בשנת 2009 (במחירים קבועים).<sup>18</sup> הסיבות לגידול בתקציב נעוצות בעיקר בשינויי חקיקה, בהתרחבות סל ההטבות המוענק לזכאים, בהתייקרויות שחלו במרכיבים שונים של ההוצאות וכן בגידול במספר הזכאים לשירותי האגפים.

### 23. להלן תרשים המציג את התפתחות התקציב למול גידול אוכלוסיית הזכאים:<sup>19</sup>



<sup>18</sup> עיבוד לנתוני תקציב הביטחון לשנים 1994–2009, על ידי אגף התקציבים, משרד האוצר.

<sup>19</sup> מתוך המצגת של מר אודי ניסן, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מיום 11.2.2010, שקף מס' 18.

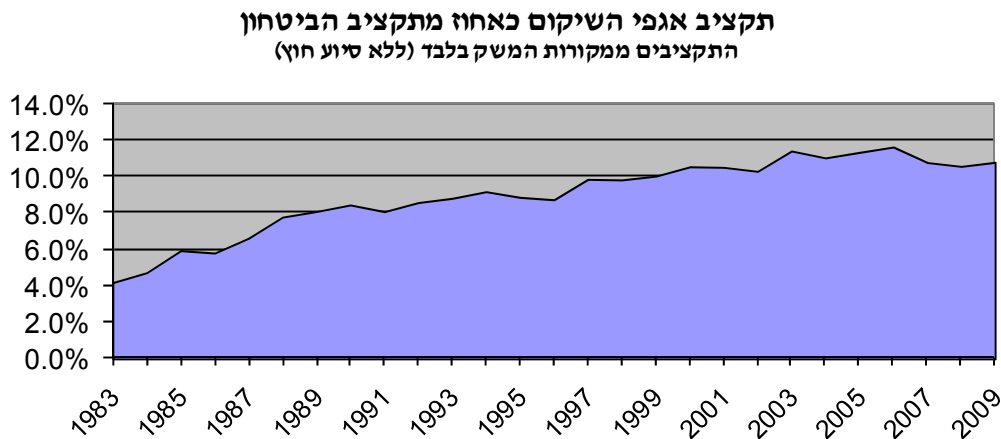
מתרשים זה ניתן ללמוד כי תקציב אגפי השיקום גדל במהלך 15 השנים האחרונות, משנת 1994 ועד לשנת 2009, בשיעורים גבוהים באורח ניכר מקצב העלייה המתון באוכלוסיית הזכאים. תקציב אגפי השיקום גדל בכ-75% במהלך 15 שנה, זאת בעוד שמספר האוכלוסייה גדל בפחות מ-20% באותה תקופה.

#### 24. תקציב אגפי השיקום כחלק מתקציב משרד הביטחון

א. תקציב משרד הביטחון מהווה כ-17% מתקציב המדינה.<sup>20</sup>

חלקו של תקציב אגפי השיקום בתקציב הביטחון עלה באורח ניכר במשך השנים והגיע בשנת 2009 לכ-10.9% מתקציב משרד הביטחון השקלי (ללא הסיוע האמריקני).<sup>21</sup>

להלן תרשים המציג את תקציב אגפי השיקום כאחוז מתקציב הביטחון:<sup>22</sup>



<sup>20</sup> שם, שקף מס' 7.

<sup>21</sup> משרד האוצר – אגף התקציבים, מעובד מתוך חוברת הצעת תקציב לשנת 2009-2010 - ביטחון – נושאים לא מסווגים, עמ' 4.

<sup>22</sup> עיבוד לנתוני תקציב הביטחון לשנים 1983–2009, על ידי אגף התקציבים משרד האוצר.

ב. על הנתח התקציבי הגדול המופנה לאגפי השיקום מתוך תקציב משרד הביטחון עמד גם מר אודי ניסן, הממונה על התקציבים במשרד האוצר: "תקציב הביטחון השקלי מורכב מ-40% שכר; עוד כ-13% גמלאות; קצת יותר מ-11% שיקום; לקניות (נקרא לזה בעצם בשם קוד 'התעצמות'. זה לא תמיד, אבל רובו הולך להתעצמות), אני חושב שסה"כ אנחנו רואים שפחות מ-40% הולך להתעצמות, והמרכיבים של שכר, גימלאות ושיקום הפכו להיות נתח מאוד מאוד כבד בתקציב הביטחון השקלי".<sup>23</sup>

ג. ביחס למדינות אחרות, בהשוואה שערך פרופ' גיוני גל בין נכי מלחמות בארה"ב, בבריטניה, בהולנד, בגרמניה ובנורווגיה לבין ישראל עולה כי בישראל ניתן סיוע נדיב יותר העולה לרוב על הסיוע שניתן במדינות האחרות שהוזכרו. זאת, למעט בארה"ב שם הקצבה הבסיסית (יחסית לשכר הממוצע במשק) גבוהה מזו הנהוגה בישראל. יש לציין שההוצאה הציבורית בעבור נכי מלחמה עומדת בישראל על 0.6% מהתוצר המקומי הגולמי מול 0.2% בארה"ב וכ-0.1% בשאר המדינות המוזכרות.<sup>24</sup> מנתונים אלה ניתן ללמוד כי ביחס למדינות מערביות אחרות, רמת הקצבאות וההטבות לנכי צה"ל גבוהה יותר בכל אמת מידה הן מבחינת חלקה בתוצר המקומי הגולמי והן מבחינת התרומה לפרט.

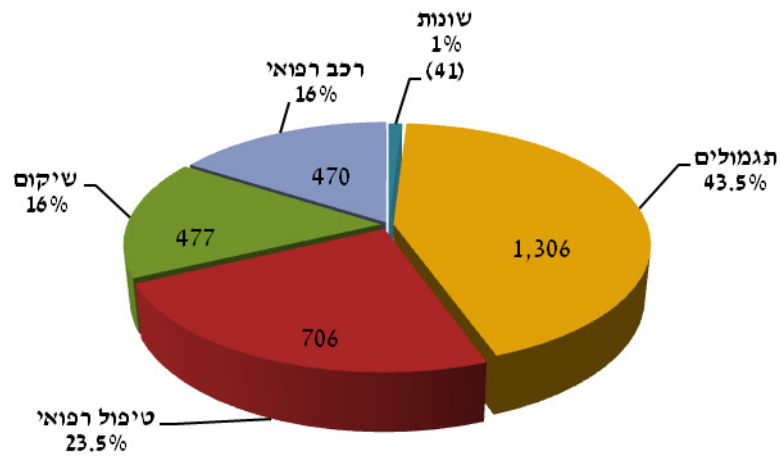
---

<sup>23</sup> הופעתו לפני הוועדה ביום 11.2.2010, בעמ' 7 לפרוטוקול, ובו ההתייחסות לתקציב המדינה בשנת 2010.

<sup>24</sup> מתוך מצגת של פרופ' גיוני גל, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים, בהופעתו לפני הוועדה ביום 11.2.2010, שקפים מס' 10-14.

<sup>25</sup> התפלגות ביצוע תקציב אגף שיקום נכים לפי שימושים – בשנת 2009

(במיליוני ש"ח ובאחוזים)



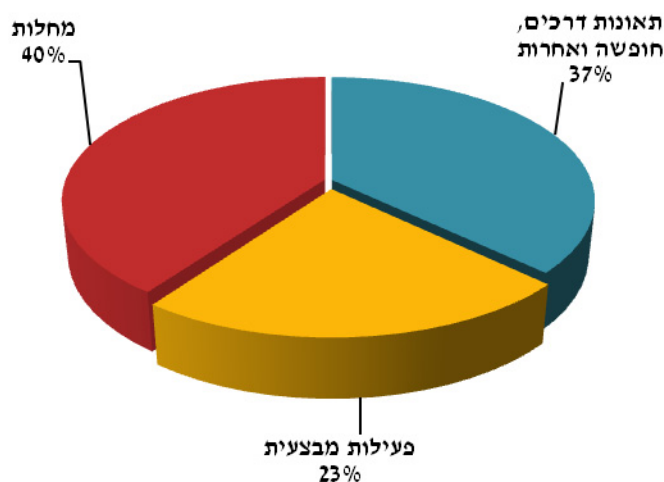
<sup>26</sup> סך כל הביצוע בשנת 2009 הסתכם בלמעלה מ-3,000 מיליוני ש"ח.

<sup>25</sup> מתוך הופעתה לפני הוועדה של גבי קרן ברהום, ראש תחום תקציבים באגף שיקום נכים במשרד הביטחון, שקף מס' 6.

<sup>26</sup> נתוני ביצוע התקציב משמעם המימוש בפועל של תקציב אגף שיקום נכים בסוף שנת 2009.



## 27 התפלגות תקציב אגף שיקום נכים על פי נסיבות הפגיעה



### 25. המשקל שהעניקה הוועדה לנתונים התקציביים

א. הוועדה בחנה את הנתונים התקציביים שהונחו לפניה ואשר מלמדים על עלייה ניכרת בסעיפי התקציב של אגפי השיקום ביחס לאחוז הגידול באוכלוסיית הזכאים במהלך השנים.

ב. ברור היה שיש לשאוף לצמצום הוצאותיהם של אגפי השיקום, במיוחד אם צמצום זה יביא להפניית החיסכון התקציבי לאפיקים ראויים. אולם, מגמה זו אינה יכולה לבוא, בשום פנים ואופן, על חשבון זכויותיהם של הנכים ושל משפחות הנספים אשר זקוקים, יותר מכול, לגורם מטפל שיפרוש עליהם את חסותו, שיקשיב להם ושיתמוך בהם. התחושה שיש כתובת שאליה ניתן לפנות בכל עת שתידרש, התחושה שיש מי

<sup>27</sup> ההתפלגות בחלוקה לנסיבות הפגיעה על פי ניתוח תקציבי ב-25 השנים האחרונות. מתוך הופעתה לפני הוועדה של גב' קרן ברהום, ראש תחום תקציבים באגף שיקום נכים במשרד הביטחון, שקף מס' 13.

שמבין את צרכיהם המיוחדים ואינו מקשיח את המנגנונים הביורוקרטיים הקיימים, הם הדברים שהנכים ומשפחות הנספים נזקקים להם יותר מכול.

ג. הוועדה שקלה נושאים הקשורים לתקציבם של אגפי השיקום אך אלה לא היוו שיקול מכריע בקבלת החלטות הוועדה. הוועדה הייתה מודעת לכך, שקיימות טענות בדבר חוסר עקביות בנתונים שאגף שיקום נכים סיפק לוועדה. עם זאת, גם אם אכן היו קיימים אי דיוקים משמעותיים, לא היה בכך כדי להשפיע על החלטות הוועדה ועל המלצותיה.

ד. השיקולים העיקריים שהנחו את עבודת הוועדה הם: הקצאה יעילה ונכונה של משאבים באמצעות הפנייתם לאוכלוסיות הראויות לכך ומיקודם בה, שימור הייחודיות המוקנית לנכי צה"ל ולמשפחות הנספים של צה"ל, ייחודיות אשר היטשטשה במהלך השנים. הרצון להדגיש את חשיבות מעמדם, מתוך תפישה כי מעמד זה מהווה נדבך חשוב בחוסנה הלאומי של המדינה ומתוך מחויבותה של המדינה ליתן טיפול מיטבי למי שנפגע בנסיבות צבאיות או ביטחוניות ומרצון שתהיה הלימה בין כל אלה לבין המטרות היסודיות וההיסטוריות העומדות בבסיס חוקי השיקום.

## פרק שלישי: אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום

### רקע

#### התנאים להכרה בזכאות – המצב המשפטי הקיים

1. על פי חוק הנכים, המבחן לצורך הכרה בזכאות כנכה צה"ל הוא כפול. ראשית, נדרש שהפגיעה אירעה בעת השירות; שנית, נדרש התנאי "עקב השירות". על מנת שחייל יוכר כנכה צה"ל עליו להצביע על אירוע שהתרחש או על שרשרת של אירועים שהתרחשו בעת השירות או על מצב שהוא היה נתון בו ואשר גרם לנכותו.
2. על פי המבחן "עקב השירות", נדרש שיתקיימו שני תנאים. הראשון, קשר סיבתי-עובדתי בין האירוע לבין הנכות, דהיינו, שהאירוע – מבחינה עובדתית – הוא שגרם לנכות. השני, קשר סיבתי-משפטי. הקשר הסיבתי-משפטי שימש מושא להתדיינויות משפטיות רבות וזכה לפרשנויות שונות של בתי המשפט.
3. בחבלות, להבדיל ממחלות, מבחן הקשר הסיבתי בין תנאי השירות הצבאי לבין הנכות, קל יותר ליישום.
4. בנושא המחלות, פסק הדין העיקרי ניתן על ידי כבוד השופט חשין בדנ"א 5343/00 קצין התגמולים נ' אביאן.<sup>28</sup> בפרשה זו, נדון הקשר הסיבתי הנדרש בין האירועים הנטענים לבין מחלה קונסטרוקטיבית<sup>29</sup> שהתפרצה תוך כדי השירות. קשר סיבתי-עובדתי מחייב הוכחה כי קיימת אסכולה רפואית התומכת בקשר שבין האירועים הנטענים לבין המחלה. בית המשפט קבע כי במבחן הקשר הסיבתי-המשפטי נדרשים שני יסודות. האחד, הסובייקטיבי, המתחשב בחייל הנפגע והבודק את השפעה האירועים על הנפגע. השני, האובייקטיבי, הבוחן אם אותם תנאים נפוצים גם בחיים האזרחיים ואינם מיוחדים לחי הצבא.

<sup>28</sup> פ"ד נו(5) 732 (2002) (להלן: פרשת אביאן).

<sup>29</sup> מחלה הייטבועה בנפשו של אדם, וממקום מחבואיה שם יכול שתתפרץ ויכול שתישאר רדומה עד לסוף ימיו של אדם", כדברי השופט זוסמן בע"א 652/69 בוסאני נ' קצין התגמולים, פ"ד כד(1) 217, בעמ' 219 (1970).

5. בפרשת **אביאן** נקבעו שלוש קבוצות של מקרים שסווגו על פי עוצמת הקשר הסיבתי בין המחלה לשירות הצבאי. קבוצת מקרים אחת, שבה הקשר הסיבתי-משפטי הינו בעל העוצמה הרבה ביותר, היא זו שבה "הייחודיות והמיוחדות" של השירות בצבא גרמו לפגיעה, כגון השתתפות בפעילות קרבית, תנאי אימון קשים או שירות במקומות חריגים ורוויי מתח. קבוצת מקרים שנייה אינה קשורה בהכרח בייחודיות ובמיוחדות שבשירות הצבאי אך היא כוללת אירועים חריגים ויוצאי דופן שגרמו לפרוץ המחלה, כגון מאמץ פיסי חריג או ריב עם מפקד.<sup>30</sup> הקבוצה השלישית עניינה במחלה קונסטיטוציונלית הפורצת בלא שקיים יסוד "צבאי" הכרוך בארוע, וכן כאשר אין מדובר באירוע חריג ומיוחד.<sup>31</sup>
6. על פי חוק משפחות חיילים,<sup>32</sup> חייל שנפטר כתוצאה מחבלה, ממחלה או מהחמרת מחלה, שאירעה בתקופת שירותו, ייחשב כמי שנפטר עקב שירותו, אלא אם כן הוכיח קצין התגמולים שהחייל נפטר כתוצאה מסיבה חיצונית לשירות. ההבחנה בשאלת נטל ההוכחה בין נכים לנספים, נובעת בעיקרה, מהקושי לקבל את מלוא המידע אודות הנסיבות שגרמו למוות.
7. בסעיף 9 לחוק הנכים, ובמקבילו – סעיף 16 לחוק משפחות חיילים, קבוע החרג לזכאות החל כאשר החייל הופך נכה או נפטר עקב התנהגות רעה וחמורה שלו. מדובר בתנאים מצטברים ורק אם ההתנהגות היא רעה וגם חמורה, תישלל הזכאות לתגמולים.
8. המונח "התנהגות רעה" מתייחס לכוונה ולזדון בביצוע המעשה, ואילו המונח "חמורה" בוחן את המעשה באופן יחסי, לפי מדרג. בית המשפט פירש באופן דווקני ומצמצם מונח זה. כך, שימוש בלתי חוקי בנשק לא הוכר כהתנהגות רעה וחמורה,<sup>33</sup> נסיעה ללא רישיון נהיגה<sup>34</sup> לא פורשה בכל המקרים כהתנהגות רעה וחמורה אלא כסטייה חמורה מרמת

<sup>30</sup> ע"א 681/82 מישורי נ' קצין התגמולים, פ"ד (1) 470 (1986); ע"א 137/64 וינשטיין נ' קצין התגמולים, פ"ד יח(2) 510 (1964). בפסק הדין האחרון, לקה המערער בסוכרת עקב סכסוך עם מפקדו.

<sup>31</sup> כגון בעניינו של חייל "פסיכופט מסוג בלתי יציב" אשר נחבל כתוצאה מניסיון התאבדות. ע"א (419/58) קצין התגמולים נ' אהרון, פ"ד יג 312 (1959).

<sup>32</sup> הוועדה אינה עוסקת בנושא הקבורה של הנספים, נושא הנדון במועצה להנצחת החייל.

<sup>33</sup> ע"א 517/76 אליאב נ' קצין התגמולים פ"ד לא(1) 623 (1977).

<sup>34</sup> להבדיל מחוק הנכים, על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, נשלל הפיצוי ממי שנהג ללא ביטוח או ללא רישיון נהיגה, אם כי תכליתו של חוק הנכים אינה זהה לתכליתו של חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים.

ההתנהגות הנדרשת.<sup>35</sup> יציאה מהבסיס ללא רשות ונהיגה ללא ביטוח, לא הוכרו כשלעצמן כהתנהגות רעה וחמורה.<sup>36</sup> נקבע גם כי "עקב השירות" אין פירושו תוך כדי מילוי תפקיד צבאי כדין, וכן כי "לא כל עבירה פלילית הדורשת כוונה ולא כל מעשה אסור מגיעים לדרגה של התנהגות רעה וחמורה".<sup>37</sup> ואולם, רכישת סמים ונטילתם הוכרו כהתנהגות רעה וחמורה.<sup>38</sup>

9. לסיכום, הפסיקה יישמה את המבחנים השונים המבארים את המונח "עקב השירות" על נכים ועל נספים כאחד, ובתי המשפט הכירו בזכאות גם בנסיבות שאין להן כל ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני. הפסיקה אף פירשה את המונח התנהגות רעה וחמורה ובמקרים שהוחלט שהתקיים תנאי זה, נשללה הזכאות לתגמולים.

## דיון

10. הוועדה בחנה את קיומו של הפן הערכי, את הצורך בהקצאת משאבים יעילה ונכונה בין האוכלוסיות השונות ואת הצורך בחיזוק ההלימה בין מטרתם של חוקי השיקום לבין אוכלוסיית הזכאים באגפי השיקום.

11. חוק הנכים מבוסס על אחריות המדינה כלפי בניה הנשלחים לשרת שירות חובה בכוחות הביטחון והנפגעים בגופם ובבריאותם בזמן השירות ועקב השירות. בשירותם הם תורמים ממיטב כוחם לטובת החברה ותרומה זו למען הכלל מחייבת את הציבור לשאת בנזקים שנגרמים להם. החובה החלה על החברה לשאת באחריות לאלה שנפגעו עקב נשיאתם בעול הלחימה וההגנה על המדינה מושרשת בתפישות היסוד של החברה בישראל.

<sup>35</sup> רע"א 2366/01 קצין התגמולים נ' הררי, תק-על 2001(3) 1464 (2001), וכן ע"א (מחוזי מרכז) 2391-08-07 רוקח נ' קצין התגמולים, פורסם במאגר "נבו" (2008). לעומת זאת, בע"א 3021/04 אביעד נ' קצין התגמולים, פורסם במאגר "נבו" (2005), נקבע שהנהיגה ללא רישיון נהיגה, בצירוף עבר פלילי בגין עבירות תעבורה ורשלנות בתאונה, מהווים התנהגות רעה וחמורה (הערעור על החלטה זו נדחה ברע"א 94/06 אביעד נ' משרד הביטחון, תק-על 2006(4) 515 (2002).

<sup>36</sup> ע"א (מחוזי ב"ש) 1072/06 אהוד נ' קצין התגמולים, פורסם במאגר "נבו" (2007).

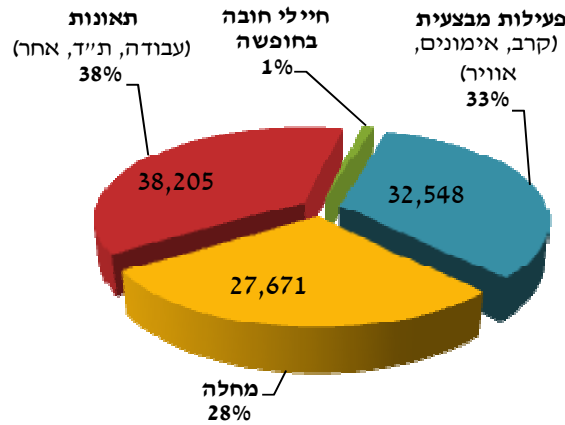
<sup>37</sup> ע"א 308/86 כרפיש נ' קצין התגמולים, פ"ד מא(3) 464 (1987).

<sup>38</sup> רע"א 8899/07 פלוני נ' קצין התגמולים, תק-על 2008(4) 2844 (2008).

12. ניתן היה לצפות שאוכלוסיית הזכאים באגפי השיקום, ברובה – או, לפחות, חלק ניכר ממנה – תמנה את אלה שנשאו בעול הלחימה ושנפגעו בנסיבות צבאיות או ביטחוניות מובהקות. אולם, אמות המידה לזכאות, כפי שפורטו לעיל, הוספתן של קבוצות אוכלוסייה נוספות לגדר הזכאים, וכן פסיקה שיצקה פרשנות למבחן של "עקב השירות", גרמו לכך שחלק גדול מאוכלוסיית הנכים והנספים המוכרים כיום באגפי השיקום, אינו כזה.

13. להלן הנתונים שהוצגו לפני הוועדה בדבר התפלגותה של אוכלוסיית הזכאים באגפים השונים לפי נסיבות הפגיעה:<sup>39</sup>

**התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי נסיבות הפגיעה**  
(נכון לדצמבר 2009)



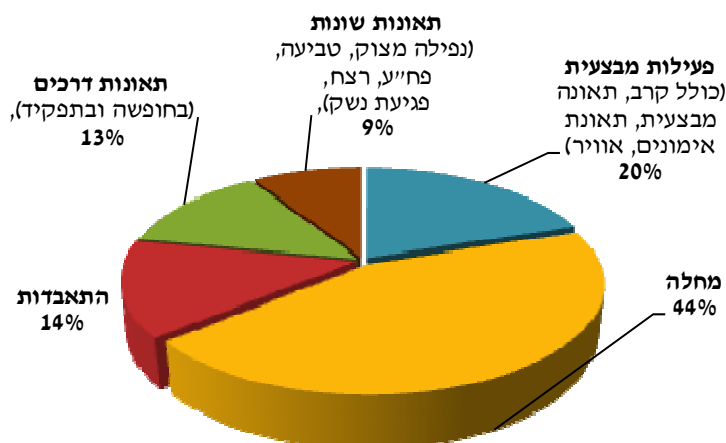
על פי ההתפלגות שהוצגה על ידי אגף שיקום נכים,<sup>40</sup> חלקם של הנכים המוכרים שנפגעו

<sup>39</sup> פירוט התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי נסיבות הפגיעה – ראו **נספח ו'**. פירוט התפלגות אוכלוסיית הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה – ראו **נספח ז'**.

<sup>40</sup> נספח ב' למסמך ראש אגף השיקום, מר קותי מור, מיום 7.6.2010, התפלגות אוכלוסיית הנכים בחלוקה לפי נסיבות הפגיעה (נכון לדצמבר 2009).

בפעילות מבצעית<sup>41</sup> מהווה כ-33% מסך אוכלוסיית הנכים המוכרים, 38% מוכרים בגין תאונות שונות (כגון תאונות עבודה ותאונות דרכים), 28% מוכרים בגין מחלות, וכ-1% – בגין פגיעות בזמן חופשה של חיילים בשירות חובה.

#### התפלגות אוכלוסיית הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה



על פי התפלגות אוכלוסיית הנספים בשנים 2009-2000, כפי שהוצגה על ידי אגף משפחות והנצחה,<sup>42</sup> מספר הנספים בפעילות מבצעית ובאימונים מהווה 20% מכלל הנספים, 44% מוכרים בגין מחלות שונות,<sup>43</sup> 14% – בגין התאבדות, 13% – בגין תאונות דרכים (בחופשה ובתפקיד) ו-9% – בגין תאונות שונות.

<sup>41</sup> פניית הוועדה לאגף שיקום נכים לקבל את ההגדרה של "פעילות מבצעית" ומהן הפעילויות שנכללות בה, לא נענתה על אף תזכורות שניתנו.

<sup>42</sup> התפלגות הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה, מתוך מסמך אגף משפחות והנצחה שנשלח לוועדה ביום 11.1.2010.

<sup>43</sup> קבוצה זו מונה גם נכים שנפטרו עקב מחלתם.

14. הוועדה אינה סבורה שיש להכיר רק בזכאותם של אלה שנפגעו בפעילות מבצעית ובאימונים. עם זאת, קיומם של זכאים רבים אשר תנאי שירותם ונסיבות פגיעתם הם בעלי מאפיינים "אזרחיים" במהותם, ללא כל ייחודיות המאפיינת שירות צבאי או ביטחוני, מעורר את הצורך לעיין מחדש באמות המידה להכרה בזכאות.

15. רבים מהזכאים הם כאלה שנפגעו בתאונות עבודה, בתאונות דרכים, בתאונות אחרות וכן כאלה שחלו עקב נסיבות עבודתם במערכות הצבאיות או הביטחוניות. המשותף לחלק ממקרים אלה הוא העובדה שאין לשירות הצבאי או הביטחוני כל ייחודיות ביחס למקומות עבודה או למצבים נפוצים אזרחיים במהותם, כגון מחלות המזוהות באופן שכיח עם גיל ועם אורח חיים, כאשר הנסיבות שהובילו לפרוץ המחלה אינן ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני. היעדר ההבחנה בין מי שנפגע בנסיבות אזרחיות, שאין להן ייחודיות בהשוואה לשירות הצבאי או הביטחוני, לבין מי שנפגע בנסיבות ביטחוניות או צבאיות, מביא לכך שהערכים, שבגינם ניתנה העדפה לנכי צה"ל ולמשפחות הנספים, מאבדים מחשיבותם. הדבר נובע, בין היתר, מכך שאין הכרה בזכאות רק במקרים שבהם הייתה "ייחודיות ומיוחדות" של השירות הצבאי אלא גם במקרים אחרים, העונים אף הם לתנאי של "עקב השירות" והדומים, ולעתים אף זהים, לאירועים "אזרחיים".

16. גורמים שונים שהופיעו לפני הוועדה, חלקם נכי צה"ל ובני משפחות שכולות, הלינו על הפיחות במעמדם של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל, על כך שעם קבוצה זו נמנות אוכלוסיות רחבות שההכרה בהן מהווה סטייה מהעקרונות העומדים בבסיס חוקי השיקום. עוד נטען כי משרתים בשירות ארוך, אשר חלו במהלך שירותם, מגישים לקראת פרישתם תביעות לאגף שיקום נכים וזוכים בהכרה כנכי צה"ל כסוג של הטבה בגמלאות.<sup>44</sup>

מנגד, היו ששללו באופן מוחלט כל ניסיון להבחין בין הנפגעים וגרסו כי כל מי שנמצא במסגרת שהמדינה חייבה אותו להיות בה, וחלה באותה עת, חייבת המדינה לדאוג לו.<sup>45</sup>

17. הוועדה אינה סבורה כי המאפיינים הייחודיים מצטמצמים לפעילות קרבית או מבצעית בלבד, כפי שטענו גורמים שהופיעו לפני הוועדה. קיימים שלל תפקידים ומגוון מקצועות

<sup>44</sup> פרוטוקולים של הוועדה מיום 31.12.2009, מיום 21.1.2010 ומיום 18.3.2010.

<sup>45</sup> פרוטוקולים של הוועדה מיום 31.12.2009 ומיום 14.1.2010.



אשר אינם מבצעיים או קרביים, אך הם חוליה הכרחית בשרשרת חיונית המרכיבה את הצבא ואשר על יסודה הוא מתנהל.

18. הוועדה סבורה כי במצב כיום קיימת לעתים הכרה בזכאות מקום שאין כל זיקה בין נסיבות הפגיעה לבין המאפיינים הייחודיים של השירות הצבאי או הביטחוני, ויש בכך חריגה אל מעבר לבסיס הערכי בדבר אחריות המדינה ומחויבותה כלפי משרתיה.

19. מחויבות זו נובעת מהשירות בשליחות הצבא ובמסגרת ייחודית כמו זו של צה"ל. כאשר נפגע אדם בתאונת עבודה רגילה ושגרתית, שבה יכול היה להיפגע גם מחוץ לשירות, אותה מחויבות אינה נעלמת, אך היא אינה שונה במהותה מחויבותה של המדינה כלפי כל אזרחיה ותושביה.

20. הקצאה בלתי נכונה ובלתי יעילה של המשאבים הקיימים נגרמת, בין היתר, בשל הכרה בזכאות במקרים שאינם ראויים לכך – לדוגמה, כאשר חייל נפגע בעקבות מעשים בלתי אחראיים שלו, תוך כדי הפגנת חוסר אכפתיות או זלזול באפשרות שהוא ייפגע. הכרה בזכאות במקרים אלה נובעת הן מכך שהתנאי "עקב השירות" הוא רחב, והוא פורש לעתים ככולל אף מעשים פליליים או אסורים, והן מכך שהחריג להכרה בזכאות, התנהגות רעה וחמורה, הקבוע בסעיף 9 לחוק הנכים ובסעיף 16 לחוק משפחות חיילים, הוא בעל תחולה מצומצמת.

21. גורם נוסף להקצאה בלתי נכונה של משאבים נעוץ בהענקת סיוע במקרים שבהם אין עמידה בתנאים של תוך ועקב השירות.

כך, לדוגמה, הובא לפני הוועדה קיומה של הוראת אגף משפחות והנצחה<sup>46</sup> שמקורה בהסכם משנת 1990 בין משרד הביטחון לבין ארגון נכי צה"ל, המכיר בזכאותן לתגמולים של אלמנות נכי צה"ל שנפטרו שלא עקב נכותם – והיו בדרגת נכות של 50% ויותר בגין חבלה בפעילות מבצעית.

הענקת זכאות לסיוע במקרים אלה נוגדת את העיקרון העומד בבסיסם של חוקי השיקום ואת הקשר הסיבתי הנדרש על פיהם, והוועדה סבורה כי הסדר זה אינו ראוי.

---

<sup>46</sup> הוראת אגף משפחות והנצחה מסי' 21.01 מיום 1.1.2009.

22. ניתן לצמצם את המקרים שבהם קיימת הקצאה בלתי ראויה של המשאבים בדרך של מיקוד התנאים להכרה בזכאות (כיום – תוך ועקב השירות) או בדרך של שינוי חריג להכרה בזכאות, דהיינו קביעת חריג רחב יותר להכרה בזכאות. הוועדה דנה בשתי דרכים אלה והמלצותיה מתייחסות אליהן.

23. אחד הטיעונים שנשמעו לפני הוועדה הוא, שאין מקום לקיומה של הבחנה בהטבות ובתגמולים בין המשרתים בגופים הביטחוניים הזכאים לבין אזרחים מחוץ לשירות הצבאי או הביטחוני, מקום שהתפקיד ונסיבות הפגיעה דומים.<sup>47</sup>

24. בתי המשפט התירו הפליה לטובה של נכי צה"ל, כאשר הטעם הבסיסי הוא שאם אדם נפגע למען המדינה – על הציבור לעשות ככל יכולתו, מכספי הציבור וללא התחשבות במגבלות תקציביות, על מנת לסייע בשיקומו.<sup>48</sup>

25. בצה"ל, כמו ביתר הגופים הביטחוניים הזכאים, קיימים תפקידים רבים הדומים במהותם לתפקידים בעלי מאפיינים "אזרחיים". כפועל יוצא, ייתכנו מצבים שבהם שניים המועסקים בשליחות המדינה בתנאי עבודה דומים, ושניהם בעלי תרומה למדינה – האחד, משתייך לצה"ל או לאחד הגופים הביטחוניים הזכאים, והאחר משתייך למשרד ממשלתי אחר – יקבלו הטבות שונות זו מזו, לעתים באופן ניכר.<sup>49</sup>

26. הוועדה סבורה כי אין די בעצם ההשתייכות למערכת הצבאית או הביטחונית כדי להצדיק הכרה בזכאות. נדרשת אמת מידה ממוקדת יותר אשר תצדיק את ההבחנה בין אלה המשתייכים לגופים הזכאים לבין אחרים שאינם משתייכים לגופים אלה. במצב שבו תנאי עבודתם ונסיבות פגיעתם של המשרתים במערכת הצבאית או הביטחונית דומים לאלה של המועסקים במערכת "האזרחית" הנפוצה, אין הצדקה להבחנה ביניהם.

<sup>47</sup> לדוגמה, עו"ד אורית סון, המשנה לפרקליט המדינה-עניינים אזרחיים, הופיעה לפני הוועדה ביום 18.3.2010, עמ' 13 לפרוטוקול.

<sup>48</sup> בג"ץ 9863/06 קר"ן עמותת קטועי רגליים נלחמים נ' מדינת ישראל, תק-על 2008 (3) 1468 (2008), ודנג"ץ 7395/08 קר"ן עמותת קטועי רגליים נלחמים נ' מדינת ישראל, פורסם במאגר "נבו" (2009).

<sup>49</sup> כך לדוגמה, פרקליטה במשטרה שנפגעה בגבה עקב הרמת תיקים תוכר כנכת צה"ל בעוד שפרקליטה המועסקת בפרקליטות שנפגעה באותן נסיבות לא תוכר כנכת צה"ל. בע"א (מחוזי חי"ל) 3538/06 רווה נ' קצין התגמולים, תק-מח (2007) 4995 4 (2007), הוכרה תובעת ממשטרת ישראל כנכת צה"ל (אמנם הוכרה החמרה בשיעור של 50% על חשבון עבודתה במשטרה, אך הדבר נבע מסיבות רפואיות).

27. כיום, חייל או מקבילו בגופים הביטחוניים הזכאים האחרים (כגון: משטרה, שב"כ, מוסד), אשר אינו מוכר כנכה צה"ל, אינו זכאי להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי להכרה כנפגע עבודה, ועומדת לפניו הבחירה בין זכויות לפי חוק הנכים לבין זכויות לפי חוק הביטוח הלאומי, במסלול של נכות כללית.

28. בין הזכאויות במסגרת ענף נכות כללית בביטוח הלאומי לבין אלה של נכי צה"ל קיימים פערים של ממש, הן מבחינת הרף המזכה בנכות והן מבחינת ההטבות. ענף נכות כללית מספק מענה לצורך של אנשים הסובלים ממוגבלויות בהקשר של כושר השתכרות. לעומת זאת, הזכאות לנכי צה"ל מבוססת על עקרון הפיצוי ללא מבחן של כושר השתכרות. הבדל נוסף משתקף בתנאי הזכאות: בעוד שעל פי ענף נכות כללית אדם צריך שיהא בעל נכות רפואית של 40% ומעלה, ומ-50% לפחות של אובדן כושר ההשתכרות, הרי שלצורך ההכרה בנכי צה"ל (וגם בענף נפגעי עבודה לפי חוק הביטוח הלאומי), שיעור הנכות המינימלית המזכה בקצבה חודשית הוא 20%.

29. ההבדלים הינם ניכרים גם מבחינת גובה הקצבה וההטבות שמקבל נכה צה"ל, שהן גבוהות יותר, בהשוואה לקצבה ולהטבות שמקבל נכה בעל נכות דומה במסגרת ענף נכות כללית במוסד לביטוח לאומי.<sup>50</sup>

30. אזרח הנפגע בעבודתו, זכאי להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי להכיר בו כנפגע עבודה. מסלול זה מקנה הטבות בשיעור גבוה יותר מתוכנית נכות כללית ואף הרף לתחולתה של תוכנית נפגעי עבודה הוא שיעור של 20% נכות.

31. מאחר שקיים הבדל בין הדינים המשמשים את המוסד לביטוח לאומי לבין אלה המשמשים את אגפי השיקום, בעיקר בכל הנוגע לפרשנות המונח "עקב", ייתכנו מצבים שבהם מי שאינו זכאי להכרה כנכה או כנספה של צה"ל היה עשוי להיות מוכר כ"נפגע עבודה" במוסד לביטוח לאומי, לו היה זכאי לתבוע במסלול זה.

כיום, אין הוא מבוטח בהסדר של נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, ואין מתקיימים לגביו יחסי עובד - מעביד.

---

<sup>50</sup> על פי השוואה שערך פרופ' גיוני גל, מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים, נכה צה"ל בשיעור 100% מקבל קצבה והטבות הגבוהות פי שלושה ומעלה מאלה שמקבל נכה כללי. ראו פרוטוקול הופעתו לפני הוועדה ביום 11.2.2010.

על כן, מי שאינו זכאי להכרה על פי התנאים בחוקי השיקום, אינו זכאי להסדרים של ענף נפגעי עבודה, אף אם הוא היה עומד בתנאים המזכים בהכרה כנפגע עבודה.

32. מצב זה פוגע באלה הנמנים עם אוכלוסיות אשר אינן זכאיות להכרה לפי חוקי השיקום במערכת הביטחון, אך הם זכאים להכרה כנפגעי עבודה לפי דיני הביטוח הלאומי, לו היה מסלול זה פתוח לפנייהם.

### העמדות העיקריות שנשמעו לפני הוועדה

33. עמדת הרמטכ"ל, רב אלוף גבי אשכנזי,<sup>51</sup> היא כי יש להעניק הכרה מלאה וללא עוררין לחיילים בשירות חובה (גם לחיילים בשירות חובה מקרב הגופים הזכאים האחרים). לגבי חיילים בשירות מילואים פעיל, הרי שבמקרה של פגיעה בשירות עליהם לקבל תגמול, ובמקרה של מחלה – כאשר יש זיקה לשירות. הרמטכ"ל מתנגד להבחנה בין "קרבי" ל"לא קרבי" וכדבריו:

"אני לא מוכן לאבחנה של קרבי, לא קרבי. אני חושב שאנחנו יודעים לגזור את זה, אני מכיר, אני חושב, יותר מכולם פה, משפחות שכולות, ואני לא מעט הלכתי למשפחות שכולות. כל ההסברים האלה מתנפצים אל מול הדבר הזה. אנחנו שלחנו את החייל לשם, בקבע, במילואים או בחובה, כי זה צורך צבאי מובהק, וקרה לו מה שקרה לו. אני לא חושב שהוא זכאי פחות ממישהו אחר".

ובהקשר לחיילים בשירות קבע:

"אני מוכן לקחת את זה יותר רחוק, אני חושב שנכון, שאם יוכח שמשוהו ייחודי לשירות הצבאי, וכל בר-בי-רב יכול להסכים עם המסקנה הזאת או עם העובדה הזאת, אז אפשר לעשות כאן אבחנה ובידול בינינו לבין האחרים"<sup>52</sup> (ההדגשה הוספה).

<sup>51</sup> דברי הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, בהופעתו לפני הוועדה ביום 23.3.2010, בעמ' 13.

<sup>52</sup> שם, בעמ' 18.

34. **עמדתו של ארגון נכי צה"ל** היא, כי אין לבצע הבחנה לפי נסיבות הפגיעה וכי יש להכיר במחלות ובחבלות כאחת. עם זאת, במסמך של ארגון נכי צה"ל שהתקבל בוועדה, ביום 14.1.2010, צוין בתגובה לעמדת ראש אגף שיקום נכים כי: "כבר היום יש אפשרות לקבל את ההבחנה העניינית הזו בין פעילות ייחודית לשירות הצבאי לבין פעילות שאינה כזו", תוך אזכור פרשת **אביאן**. הדברים הובאו כמענה לשאלה מדוע אין נדרשת קביעה של אמות מידה אחרות מאלה שכבר נקבעו בפסיקה. עו"ד יוסי לוי, היועץ המשפטי של ארגון נכי צה"ל, טען לפני הוועדה כי הבחנה לפי פעילות מבצעית מערערת את עקרון השוויון וכי אין לעשות הפרדה בין דם לדם.<sup>53</sup>

35. **עמדתו של אגף שיקום נכים**<sup>54</sup> היא כי יש לצמצם את ההכרה לחבלות בלבד ולקבוע שני חריגים. האחד, Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD) על רקע קרב, מבצע, אימון (פעילות צבאית "אמיתית", כהגדרת אגף שיקום נכים). השני, הכרה במחלות ספציפיות של חיילים בשירות חובה ביחידות קרביות בלבד, אשר לגביהן – בשל אירועים קרביים – קבע מדע הרפואה את קיומו של קשר סיבתי. לעמדת האגף, יש לצמצם את ההכרה בחבלות (פציעות) במהלך השירות, כך: לגבי חיילים בשירות חובה (שירות קצר), תוכרנה חבלות (פציעות) גם אם הפגיעה לא נגרמה עקב פעילות צבאית טהורה. לגבי משרתים בשירות קבע (שירות ארוך), תצומצם ההכרה רק לחבלות בעלות אופי צבאי "טהור". ההכרה בעקבות תאונות דרכים תצומצם לתאונות במהלך מילוי תפקיד מבצעי (להבדיל מתאונות דרכים בדרך אל מקום השירות או חזרה ממנו).

36. **עמדת אגף משפחות והנצחה** כהגדרתו בנוגע "לחללים לובשי מדים" היא כי יש להותיר את המצב על כנו, הן מבחינת האוכלוסיות הזכאיות והן מבחינת אמות המידה להכרה בזכאות.<sup>55</sup>

37. **יובל דיסקין ראש השב"כ, מאיר דגן ראש המוסד, רב ניצב דודי כהן מפכ"ל המשטרה ורב גונדר בני קניאק, נציב שירות בתי הסוהר**, טענו לפני הוועדה כי יש להחיל על הגופים

---

<sup>53</sup> הופעתו ביום 14.1.2010, עמ' 2 לפרוטוקול.

<sup>54</sup> נייר עמדה של אגף שיקום נכים, מיום 11.2.2010.

<sup>55</sup> מסמך עמדה של אגף משפחות והנצחה, מיום 28.3.2010.

שבראשם הם עומדים דין זהה לזה שיוחל על הצבא.<sup>56</sup> מאיר דגן ציין כי כולם משרתים אותה תכלית המורכבת ממשמיות רבות וממרכיבים רבים, וכל הרכיבים הללו יחד משרתים אותה מטרה.

38. עוד נטען לפני הוועדה כי הצבא הוא ארגון טוטלי וכי אין להבחין בין אוכלוסיות: לא בין שירות חובה לשירות קבע, לא בין נכות שנגרמה עקב חבלה לבין זו שנגרמה עקב מחלה ולא בדרך שבה נפגע החייל.<sup>57</sup>

### **חלופות שונות לקביעת אמות המידה לזכאות שבחנה הוועדה**

39. אחת החלופות שבחנה הוועדה היא קביעת אמות מידה שתגרומנה להבחנה בהתאם לאופי המקצוע או היחידה שבה משרת החייל.

40. הוועדה סבורה כי יצירת הבחנה זו, בכל הנוגע לחיילים בשירות חובה אשר ניטלת מהם הזכות לבחור בחירה חופשית במקצוע או בתנאי שירותם, אינה ראויה.<sup>58</sup> ייחוס משקל שונה למקצוע או לתפקיד צבאי אחד לעומת אחר, בלי לבחון את נסיבות האירוע שבו נפגע החייל, אינו ראוי ועלול להוות פגיעה בעקרון השוויון.

41. זאת ועוד, בהבחנה זו יש קביעה מראש בשאלת הזכאות בהתאם לסוג השירות או היחידה או המקצוע, ללא בדיקה של נסיבות הפגיעה שגרמה לנכות, הבחנה שאינה מקיימת את התכלית שבבסיס השיקול הערכי ליתן עדיפות למי שנפגע בנסיבות ייחודיות צבאיות או ביטחוניות. גם מי שאופי תפקידו הוא אזרחי במהותו עלול להיפגע בנסיבות צבאיות עקב "קריאתו לדגל" (כגון אבטחת יישובים המצויים בסיכון ביטחוני). מנגד, גם מי שאופי שירותו הוא צבאי או ביטחוני מובהק עלול להיפגע בנסיבות שהן "אזרחיות".

---

<sup>56</sup> פרוטוקולים של הוועדה, מיום 4.2.2010.

<sup>57</sup> פרופ' אסא כשר, אב שכול, פילוסוף, בין מחברי הקוד האתי של צה"ל, מומחה בתחום האתיקה הצבאית והרפואית. הופיע לפני הוועדה ביום 14.1.2010, עמ' 33-35.

<sup>58</sup> בבג"ץ 585/01 קלמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694 (2003), נקבע כי אין ליתן העדפה למקצוע אחד על פני משנהו. על כן, אין ליתן העדפה לטייסים במילואים על פני תפקידים מבצעיים אחרים במילואים.

42. חלופה נוספת שנבחנה היא קביעת אמות מידה להבחנה בין חיילים שנפגעו בפעילות קרבית או מבצעית לבין נסיבות אחרות שגרמו לפגיעה.<sup>59</sup>

הוועדה סבורה שחלופה זו אינה ראויה ואף קשה ליישמה. קיימים תפקידים במערכת הביטחון שאינם קרביים או מבצעיים במהותם, אך הם נושאים אופי צבאי או ביטחוני מובהק. אין זה ראוי לשלול את זכאותם של אלה המשרתים בתנאים שאלמלא השירות הצבאי או הביטחוני לא היו משרתים בהם. טעם נוסף הינו כי ההגדרה של פעילות "מבצעית" או "קרבית" היא בעייתית וקשה ליישום. גם צה"ל, כמו גם אגף שיקום נכים, לא נתנו מענה לשאלה מהי "פעילות מבצעית".<sup>60</sup> בתי המשפט אשר נדרשו לפרשנותה של "פעילות מבצעית" נטו לפרש המונח כ"פעילות מלחמתית",<sup>61</sup> בהקשר של פטור המדינה מאחריות בנוזיקין לפי סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952. הוועדה סבורה שקיימת חפיפה חלקית בלבד בין מושגים אלה של "פעילות מבצעית" ו"פעילות מלחמתית", וכן סבורה היא, שפעילות מבצעית כוללת פעילות מלחמתית אך גם פעילויות אחרות.

43. רבים מאלה אשר הופיעו לפני הוועדה סברו, כי הזכאות לחיילים בשירות חובה צריכה להיות גורפת. בעוד שעל חיילים בשירות חובה – ובמידה רבה, גם על חיילי מילואים בשירות פעיל – נכפים השירות, מקום השירות, היחידה והתפקיד שבו ישרתו, ואין להם אפשרות להשתחרר משירותם, הרי שחיילים בשירות קבע התנדבו לשירות שעה שיש להם אפשרות לפנות לחיים האזרחיים. זאת ועוד, השכר המשולם לחיילים בשירות חובה הוא סמלי, אין להם כיסוי ביטוחי והם משרתים בצה"ל תקופת שירות קצרה, שלגביה נקבעה בפסיקה חזקה בדבר קיומו של קשר הדוק יותר בין הפגיעה לבין השירות הצבאי. מסיבות אלה העניקה הוועדה, בהחלטותיה, משקל להבחנה בין שירות חובה ושירות מילואים פעיל לבין שירות קבע.

<sup>59</sup> בהתאם לכתב המינוי של הוועדה.

<sup>60</sup> הוועדה פנתה לצה"ל בבקשה להגדיר "פעילות מבצעית" מהי, אך לא נענתה לבקשתה, ובמקומה ניתנה תשובת צה"ל להגדרה של "לוחם". כן לא נענתה פניית הוועדה לאגף שיקום נכים בעניין זה.

<sup>61</sup> ראו לדוגמה, ו"ע (שלום חיי) 207/04 ודיע נ' קצין התגמולים, פורסם במאגר "נבו" (2009).

## המלצות הוועדה

44. המלצות הוועדה נחלקות לשני חלקים עיקריים. הראשון, עניינו באמות המידה להכרה בזכאות, והשני, בהסדר שיחול על אלה שלא יהיו זכאים לסיוע מאגפי השיקום בעקבות יישום המלצות הוועדה.

### א. אמות המידה להכרה בזכאות

45. כאמור, במצב כיום, נדרש שהפגיעה תהיה בזמן השירות ועקב השירות. במונח "עקב השירות" נדרש קשר עובדתי בין האירועים לבין הפגיעה. כן נדרש קשר משפטי. הקשר המשפטי כולל רכיב אובייקטיבי ורכיב סובייקטיבי.

46. הפסיקה, אשר פירשה את המבחן האובייקטיבי של הקשר המשפטי, אימצה לעתים את מבחן "הייחודיות והמיוחדות" של השירות הצבאי<sup>62</sup> ולעתים – מבחנים אחרים.<sup>63</sup>

47. כפועל יוצא, מבחן "הייחודיות והמיוחדות" יושם בחלק מהמקרים בלבד ובחלק אחר הוכרו נפגעים כנכים וכנספים של צה"ל הגם שלא הייתה בתנאי שירותם ייחודיות כלשהי המאפיינת את השירות הצבאי (כגון אירועים חריגים, אף שחסרו לאותם אירועים מאפיינים ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי).

48. הוועדה ממליצה כי – מלבד התנאים הנדרשים כיום (תוך כדי ועקב) לצורך הכרה בזכאות – יתווסף לחוק תנאי שלפיו תנאי השירות שהביאו לפגיעה יהיו בעלי מאפיינים "ייחודיים ומיוחדים" לעומת תנאים נפוצים בחיים האזרחיים, באופן שנסייבות הפגיעה תהיינה בעלות אופי צבאי או ביטחוני<sup>64</sup> במהותן.

<sup>62</sup> כך, לדוגמה, נקבע בבית המשפט העליון מפי השופט דנציגר ברע"א 2399/09 פלוני נ' קצין התגמולים (החלטה מיום 14.7.2009), כי נסיבות מותם של שני מפקדים (האחד – בזמן נסיעה שאינה מבצעית ברכב, והשני – עקב מחלת הסרטן) שגרמו לנכות נפשית אצל המבקש, אין בהן את הייחודיות והמיוחדות המאפיינות את השירות הצבאי. ראו גם רע"א 6270/98 צבי פוטשניק ז"ל ואח' נ' קצין התגמולים, תק-על 2003(2) 741 (2003), רע"א 3103/00 אקהוז נ' קצין התגמולים, תק-על 2003(2) 759 (2003), וכך דברי השופט ברק ברע"א 5398/00 שטרן נ' קצין התגמולים, תק-על 2003(2) 714 (2003).

<sup>63</sup> כדוגמה, ע"א (מחוזי חי') 3114/04 וקרט נ' קצין התגמולים, תק-מח 2006(2) 4735 (2006).

<sup>64</sup> צבאי- כאשר מדובר בשירות בצה"ל, וביטחוני- כאשר מדובר בשירות בגוף ביטחוני זכאי אחר.



49. תנאי זה, אשר יתווסף הן לחוק הנכים והן לחוק משפחות חיילים, אינו בוחן רק את השפעת האירועים על הנפגע אלא את תנאיו האובייקטיביים של השירות אשר גרמו לפגיעה.

50. יישום מבחן זה יחייב לבחון את השאלה אם ייחודיות השירות ומיוחדותו הם שגרמו בפועל לפגיעה ואם תנאי השירות אשר גרמו לפגיעה הינם צבאיים או ביטחוניים במהותם. ביישום מבחן זה, ייבדק אם אין לתנאי השירות שגרמו לפגיעה מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים.

מי שלא יעמוד במבחן זכאות זה, לא יוכר כנכה או כנספה של צה"ל.

הנטל יישאר כפי שהוא מוטל כיום (בחוק הנכים – על הנכה; בחוק משפחות חיילים – על קצין התגמולים).

הוועדה ממליצה כי להחלת מבחן זה של "ייחודיות ומיוחדות" יקבעו שני חריגים: האחד, חיילים בשירות חובה שנפגעו באירוע חבלה והשני, חיילים בשירות מילואים פעיל שנפגעו באירוע חבלה. לחריגים אלה תוכר הזכאות אם החבלה התרחשה במהלך השירות ועקב השירות, אף אם נסיבות פגיעתם אינן ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני.

51. עוד ממליצה הוועדה כי משרתים בשירות קבע, אשר חלו במחלה במהלך שירותם, לא תוכר זכאותם לפי חוקי השיקום. הוועדה מודעת לכך כי, לעתים, מאופיין השירות במתח, בלחץ עבודה, ברמת מחויבות גבוהה או בתנאי עבודה חריגים, אך אלה לא ייחשבו כייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני. מי שחלה במחלה או שמחלתו הוחמרה בהיותו בשירות קבע, בצה"ל, ובמקביל להם בגופים האחרים (משטרה, שב"ס, שב"כ, מוסד, וכו') לא יחולו עליו ההסדרים שבחוק הנכים, ואם נפטר, לא יחולו על משפחתו ההסדרים שבחוק משפחות חיילים. ההסדר שיחול עליהם יהיה זהה להסדר הקבוע לגבי נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, הכול כמפורט בהמשך.

52. לשם הבהרה, חיילים בשירות חובה או בשירות מילואים פעיל שנחבלו במהלך השירות תוכר זכאותם, אם הפגיעה אירעה תוך ועקב השירות הצבאי, אף אם אין לנסיבות הפגיעה מאפיינים ייחודיים של השירות הצבאי או הביטחוני.

חייל בשירות חובה או בשירות מילואים פעיל אשר חלה במחלה או לקה בהחמרת מחלה תוך ועקב שירותו, יידרש לעמוד – מלבד התנאים הקבועים בדין של "תוך ועקב השירות" – בתנאי נוסף של "ייעודיות ומיוחדות" השירות הצבאי או הביטחוני.

חייל בשירות קבע ומקביליו בגופים הביטחוניים הזכאים שנחבל במהלך שירותו, יידרש לעמוד – מלבד התנאים הקבועים היום בדין של "תוך ועקב השירות" – בתנאי נוסף כאמור של "ייעודיות ומיוחדות" השירות.

על חייל בשירות קבע ועל מקביליו בגופים הביטחוניים הזכאים אשר חלה במהלך שירותו או לקה בהחמרת מחלה לא יחול חוק הנכים, וההסדר שיחול יהיה זהה להסדר החל על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי כפי שיפורט בהמשך. הסדר זה יחול בהתאמה גם לגבי בן משפחה של מי שנפטר ממחלה, או מהחמרת מחלה, ושהיה זכאי להגיש בקשה לפי חוק משפחות חיילים.

53. **לסיכום**, חיילים בשירות חובה ובשירות מילואים פעיל **שנחבלו** במהלך שירותם, יוכרו כנכי צה"ל וכחללי צה"ל אם הפגיעה אירעה עקב השירות, אף אם אין לנסיבות הפגיעה מאפיינים ייעודיים של השירות הצבאי או הביטחוני. חיילים בשירות חובה ובשירות מילואים פעיל, אשר **חלו** בזמן שירותם, וחיילים בשירות קבע אשר **נחבלו** במהלך שירותם, יידרשו לעמוד – מלבד התנאים הקבועים היום בדין – בתנאי נוסף, כאמור, של "ייעודיות ומיוחדות" השירות. חיילים בשירות קבע אשר **חלו** במהלך שירותם לא יוכרו כנכי צה"ל או כנספי צה"ל.

54. יישום מבחן "הייעודיות והמיוחדות" משמעו, בין היתר, כי חייל המשרת בשירות קבע ושנחבל במהלך תאונת דרכים לא יזכה בהכרה כנכה צה"ל או כנספה של צה"ל, אם לנסיבות הפגיעה אין ייעודיות לשירות הצבאי ביחס לתאונה שעלולה לקרות בחיים האזרחיים הנפוצים (כגון נסיעה שגרתית בתפקיד או נסיעה בדרך אל המחנה או בחזרה ממנו). ואולם, אם, לדוגמה, בוצעה הנסיעה ברכב צבאי מיוחד, אשר בחיים האזרחיים הנפוצים נדיר למצוא לו מקביל, או שאופי הנסיעה הוא ייעודי ומיוחד לשירות הצבאי או הביטחוני, ואין לו מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים, תזכה הפגיעה בהכרה.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> על פי מסמך אגף שיקום נכים מיום 8.2.2010, בניתוח מדגמי של 334 תאונות דרכים, מהווה מספר התאונות של משרתי הקבע בצה"ל כ-15% מכלל תאונות הדרכים. משרתי החובה קרוב ל-50% ומשטרה ושבי"ס קרוב ל-30% מסך תאונות הדרכים וכ-5% הם מקרב גופים זכאים אחרים.

מנגד, **חבלה** שנגרמה בתאונת דרכים לחייל בשירות חובה או בשירות מילואים פעיל תזכה אותו בהכרה כנכה או כנספה של צה"ל, אף אם התאונה אירעה במהלך נסיעה שגרתית בתפקיד או במהלך נסיעה בדרך אל המחנה או בחזרה ממנו.

55. עיגון תנאי "היחודיות והמיוחדות" בחוק יסייע לקוהרנטיות ולאחידות בהחלטות בתי המשפט. אימוץ מבחן זה יביא לצמצום מספר המקרים שבהם תוכר זכאותם של נכים ונספים מקום שאין זה ראוי שיוכרו ככאלה.

56. בבחינת דרך היישום של ההמלצות, סבורה הוועדה כי, באופן כללי, נסיבות של עומס עבודה וכובד אחריות שגרמו לפגיעה, כמו גם מערכת יחסים לקויה של הנפגע עם מפקד ממפקדיו, אינן ייחודיות למערכת הצבאית והן מאפיינות אף מערכות היררכיות בחיים האזרחיים. כך, גם הימצאות בסביבה תחרותית, והחשש מפני כישלון והדחה, עצם הגיוס לשירות, אכזבה משיבוץ או מאי קבלת תפקיד או אף הדחה מתפקיד, כל אלה אינם בגדר חוויות שהן ייחודיות למציאות הצבאית, והן חוויות הנפוצות גם בחיים האזרחיים. גם אם מדובר באירועי-דחק שגרמו לפגיעה, נדרש שאירועים אלה יהיו ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני, על מנת לזכות את הנפגע בהכרה.

#### **החריג להכרה בזכאות**

57. כאמור, צמצום המקרים באופן שיביא להקצאה יעילה ונכונה של המשאבים ולהכרה באוכלוסיות הראויות, יכול שיושג באמצעות הרחבת החריג לזכאות, הקבוע בסעיף 9 לחוק הנכים ובסעיף 16 לחוק משפחות חיילים. כיום, נפגע לא יקבל תגמולים גם אם פגיעתו ארעה תוך ועקב השירות, אם התנהגותו שהובילה לפגיעה הייתה רעה וגם חמורה.

58. הוועדה דנה בשאלה אם יש מקום להרחיב את החריג להכרה בזכאות, באופן שבמקום החריג של התנהגות רעה וחמורה יחול מבחן הפזיזות. על פי מבחן הפזיזות, די בכך שהחייל היה ער לסכנה שייגרם הנזק ונהג בחוסר אכפתיות או בקלות דעת, כדי שתישלל זכאותו לתגמולים.

59. הוועדה ממליצה להותיר את החריג לזכאות על כנו בלי להחיל את מבחן הפזיזות על כלל החיילים. אולם, לגבי חיילים שנפגעו בעת חופשה – ייקבע חריג הפזיזות, כפי שיפורט בהמשך בפרק שביעי.

60. הוועדה בחנה גם את התנאי הנדרש הנוסף אשר קבוע בסעיף 9 לחוק הנכים ובסעיף 16 לחוק משפחות חיילים. על פי תנאי זה, נדרש קשר סיבתי בין ההתנהגות הרעה והחמורה לבין הפגיעה. כלומר, אין די בהתנהגות רעה וחמורה כדי לשלול את זכאותו של הנפגע, אלא קיים תנאי נוסף והוא שאותה התנהגות רעה וחמורה היא שגרמה לנכותו של הנפגע (תנאי של קשר סיבתי). קיומו של תנאי זה עלול להביא לתוצאות שאינן רצויות. לדוגמה, כאשר התנהגותו של החייל בעת האירוע הייתה רעה וחמורה אך אותה התנהגות לא היא זו שגרמה לנכותו, תוכר זכאותו והוא יקבל תגמולים. כך, אם החייל מסר דיווח כוזב או פעל בתרמית לאחר האירוע, לא יישללו ממנו התגמולים.<sup>66</sup>

61. עם זאת, מאחר שמדובר במצבים נדירים וחריגים, אין הוועדה כוללת בהמלצותיה את ביטול הקשר הסיבתי. עם זאת, סבורה הוועדה שיש ליתן את הדעת על קשר סיבתי זה ולעשות בו שימוש מושכל, באופן שמעשים הנכללים בחריג התנהגות רעה וחמורה, לא יזכו בהכרה אף אם המעשים עצמם לא גרמו לפגיעה אלא נלוו לה או בוצעו לאחריה.

#### **זכאות לתגמולים לאלמנת נכה שנפטר שלא עקב נכותו**

62. הוועדה ממליצה על ביטולה של הוראת אגף משפחות והנצחה מס' 21.01 המעניקה זכאות לתגמולים לאלמנת נכה שנפטר שלא עקב נכותו, כמפורט בסעיף 21 בפרק זה.

#### **ב. ההסדר שיחול על מי שאינו זכאי עקב יישום המלצות הוועדה**

63. הוועדה סבורה כי אין להתנער מהמחויבות של המדינה כלפי מי שנפגע במהלך השירות ועקב השירות, אך בנסיבות שאינן "ייחודיות ומיוחדות" לשירות הצבאי או הביטחוני.

64. הוועדה ממליצה כי על אף היעדרם של יחסי עובד-מעביד במסגרת הצבא, הרי שעל נפגעים, אשר אינם זכאים להיות מוכרים מכוח חוקי השיקום אך הם עונים על תנאי הזכאות

<sup>66</sup> דוגמה נוספת הממחישה את הבעייתיות הקיימת בתנאי הקשר הסיבתי נדונה בע"א (מחוזי ב"ש) 1222/02 קצין התגמולים נ' כהן, תק-מח 3051 (1)2005, שבו נחקר המשיב על ידי מצ"ח על רקע התאבדות של חייל שהיה תחת פיקודו. המשיב, שהורשע במעשים מגונים ובתקיפה מינית של פקודו, לקה בדיכאון ובתסמונת פוסט טראומטית בעקבות החקירה הצבאית שהתנהלה נגדו. נפסק כי החקירה הצבאית היא שהובילה לנכותו של המשיב, ובשל היעדר קשר סיבתי בין התנהגותו הרעה והחמורה (המעשים שבגינם הוא הורשע) לבין נכותו, הוא הוכר כנכה צה"ל וזכה לקבלת תגמולים.

להכרה כנפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, יחולו הסדרים זהים לאלה החלים על נפגעי עבודה.

65. יישום המלצה זו יביא לשיפור מצבו של מי שנפגע בשירותו הצבאי ואינו זכאי להיות מוכר כנכה צה"ל או כנספה צה"ל, באמצעות השוואת זכאותו לתבוע לזכאותו של מי שנפגע באותן נסיבות במהלך ועקב עבודה בחיים האזרחיים.

66. ביישום ההמלצות, יש למזער ככל שניתן את האפשרות שהנפגע ינהל הליכים שונים ויפעיל שתי מערכות בירוקרטיות שונות (אגפי השיקום והמוסד לביטוח לאומי).

67. יש לבחון את המנגנון שעל פיו נעשות ההפרשות משכרם של חיילי צה"ל, ושל המשרתים בגופים הביטחוניים האחרים, למוסד לביטוח לאומי. זאת, כדי ליצור התאמה בין ההפרשות לבין התשלומים אשר עשויים להשתלם להם אם יוחלו עליהם הסדרים זהים לאלה החלים על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

68. ייתכן שלהמלצות הוועדה תהיינה השלכות על קביעת זכויות על פי חוקים אחרים, כגון על זכויות פנסיוניות. על כן, יש לבחון תיקוני חקיקה שיתחייבו מיישום ההמלצות.

69. מאחר שהתגמול לנפגעי עבודה מבוסס על השכר הרבע-שנתי שקדם לפגיעה, ממליצה הוועדה, בכל הנוגע לחיילים בשירות חובה, כי מאחר ששכרם של חיילים בשירות חובה הוא נמוך, יתבסס התגמול שיוענק להם על ה"תגמול המזערי" המוענק לחיילי מילואים שאינם משתכרים לפי הקבוע בפרק י"ב בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] – "תגמולים למשרתים במילואים".

## תחולת ההמלצות

70. המלצות הוועדה בפרק זה תחולנה על מי שהגיש לראשונה את הבקשה להכרה בזכאות לפי חוקי השיקום, לאחר המועד הקובע.

71. המלצות הוועדה תחולנה על כל הגופים הביטחוניים הזכאים. המלצות שונות לסוגי אוכלוסיות שונות תחולנה בהתאמה על הגופים הנוספים: על משרתי החובה, ככל שאלה קיימים באותם גופים, תחולנה ההמלצות בעניין חיילי החובה בצה"ל; על כלל המשרתים בגופים הנוספים (למעט בשירות חובה) תחולנה ההמלצות בעניין חיילי הקבע בצה"ל,

ומקום שנקבע כי חוק הנכים וחוק משפחות חיילים לא יחולו, כי אז – בהתאמה – לא יחולו ההסדרים המקבילים החלים על המשרתים בגופים הביטחוניים הזכאים האחרים.

## פרק רביעי: הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום

### רקע

1. בעת חקיקת חוקי השיקום היה צה"ל הגוף היחיד הזכאי לסיוע מאגפי השיקום. ההתפתחות ההיסטורית של החוקים והשינויים שחלו במהלך השנים הביאו להרחבת אמות המידה המזכים להיות מוכר כצה"ל או כחלל צה"ל, להעלאת רמת ההטבות ולהכללתם של גופים נוספים בגדר הגופים הזכאים.

2. להלן רשימת הגופים הזכאים וההסדר שמכוחו נקבעה הזכאות:

א. **צה"ל** (שירות חובה, שירות קבע ושירות מילואים פעיל) – מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], ומכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, התשי"י-1950.

ב. **משטרה** – מכוח חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981.

ג. **שירות הביטחון הכללי והמוסד** – מכוח חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.

ד. **שירות בתי הסוהר** – מכוח חוק שירות בתי הסוהר (נכים ונספים), התשמ"א-1981.

ה. **אנשי משרד החוץ** שנפגעו בפעילות חבלנית עוינת בעת מילוי תפקידם בחו"ל – מכוח החלטת ממשלה מיום 30.8.1982.

ו. **משמר הכנסת** – רק בגין חבלה, מכוח חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968.

ז. **כיתות כוונות, רבש"צים ומגינים** – רק אם הפגיעה נגרמה כתוצאה מפעילות מבצעית – מכוח הסדר לפני משורת הדין מיום 18.12.2002.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> מסמך מלשכת היועץ המשפטי לממשלה, מעמד הנפגעים מכיתות הכוונות, מיום 18.12.2002.

- ח. **אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם** (במסגרות: גדנ"ע, שוחרים, קד"צ, חברים בגרעין נחל התיישבותי, מועמדים ליחידות ההתנדבות ולימוד נהיגה במסגרת קד"צ) – רק בנסיבות של חבלה ובסוגים מסוימים של פעילויות – מכוח הוראת משרד הביטחון שמספרה 48.14, מיום 14.4.1989.
- ט. חברי ארגונים המשתייכים לגופים מהתקופה של **טרום הקמת המדינה**: לח"י, אצ"ל, ה"הגנה", וכו' – מכוח הכרזת שר הביטחון על פי חוק הנכים.
- י. **צד"ל** (צבא דרום לבנון) – יוכר רק מי שנפגע במהלך פעילות מבצעית – מכוח חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004.

## דיון

3. הוועדה דנה בשאלת זכאותם של הגופים להימנות עם הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום, אף שמספרם של המטופלים המשתייכים לגופים הזכאים הוא נמוך, יחסית למטופלים מקרב צה"ל. כ-10% מסך המטופלים באגף שיקום נכים באים מקרב הגופים הזכאים האחרים מלבד צה"ל,<sup>68</sup> וכ-13% מסך המוכרים באגף משפחות והנצחה באים מקרב הגופים הזכאים האחרים מלבד צה"ל.<sup>69</sup>
4. נטען לפני הוועדה כי קיימים מקרים שבהם מוגשות תביעות על ידי המשרתים בגופים אלה שהם בגילאים מבוגרים, כאשר לגבי חלקם מהווה התביעה לאגף שיקום נכים חלק בלתי נפרד מתנאי פרישתם.<sup>70</sup>
5. הוועדה שקלה את החרגת זכאותם של הנמנים עם הגופים הזכאים. בין שיקוליה, בחנה הוועדה את רמת המעורבות של הנמנים עם הגופים הזכאים באירועים ביטחוניים, מבצעיים וצבאיים, את השאלה אם אופי העבודה בגוף הזכאי הוא "אזרחי" במהותו או צבאי או ביטחוני, את קיומה של אפשרות להעברתם, בכל עת נדרשת, של המשרתים

<sup>68</sup> נכון לחודש מאי 2010, על פי מסמך מיום 7.6.2010, מר קותי מור, ראש אגף השיקום.

<sup>69</sup> מסמך מיום 7.1.2010, מאת גבי דליה ורמוט, ראש היחידה להכרה בתביעת זכאות באגף משפחות והנצחה.

<sup>70</sup> פרוטוקולים של הוועדה מיום 3.12.2009 ומיום 18.3.2010.



באותם גופים לתפקיד אחר. כן נבחנו רמת ה"טוטליות" של המסגרת המוסדית והמאפיינים המוסדיים של הגוף הזכאי, רמת הסיכון של אופי העבודה והשונות הקיימות בין ההעסקה בגוף הזכאי לבין משרדי הממשלה האחרים או לבין תפקידים אחרים בחיים האזרחיים.

6. הוועדה דנה במאפיינים של סוגי השירות בגופים הזכאים השונים, שמעה את עמדותיהם של נציגי הגופים השונים<sup>71</sup> וקיבלה את עמדתו בכתב מיום 21.1.2010 של משרד החוץ וכן את עמדת השר יוסי פלד בעניין זכאותם של חיילי צד"ל. אגפי השיקום לא הציעו הוצאתו מגדר הזכאות של גוף מגופים אלה.

7. הוועדה סבורה כי השירות במשטרת ישראל, בשב"כ ובמוסד הוא במהותו בעל מאפיינים ביטחוניים ייחודיים המצדיקים את הותרתם בגדר הגופים הזכאים. הדברים נכונים במידה רבה גם לגבי שירות בתי הסוהר, שבו משרתים, בין היתר, סוהרים בשירות חובה<sup>72</sup> וגם לוחמים ביחידות מיוחדות. עם זאת, נדרשת בגופים אלה בקרה על הגשת תביעות לאגפי השיקום.

8. השר יוסי פלד, מתוקף תפקידו כשר המופקד על הטיפול ביוצאי צד"ל, פנה אל הוועדה במכתב, מיום 12.4.2010, וביקש להותיר את צד"ל בין הגופים הזכאים, מאחר שמדובר באוכלוסייה ייחודית אשר לחמה שנים רבות לצד חיילי צה"ל בדרום לבנון, לאורך שנות המאבק, החל ממלחמת "שלום הגליל" ועד ליציאת צה"ל מדרום לבנון.

מאחר שהוועדה החליטה כי, בעיקרון, החלטותיה לא תהיינה בעלות תחולה רטרואקטיבית והיות שלחירת צד"ל בדרום לבנון באה לקיצה בחודש מאי 2000, לא יהיה זה נכון להוציא את חיילי צד"ל מגדר הגופים הזכאים.

9. החלטה זו נכונה גם לגבי המשתייכים לגופים מהתקופה של טרום הקמת המדינה.

---

<sup>71</sup> משטרה – המפכ"ל רב ניצב דודי כהן וניצב עמיחי שי בהופעתם ביום 4.2.2010, שב"כ – מר יובל דיסקין בהופעתו ביום 4.2.2010, מוסד – מר מאיר דגן בהופעתו ביום 4.2.2010, שב"ס – רב גונדר בני קניאק בהופעתו ביום 4.2.2010, משמר הכנסת – נצי"מ יוסי גריף וסני"צ בני ארבבוף בהופעתם ביום 11.3.2010.

<sup>72</sup> כ-1,000 איש, על פי דברי רב גונדר בני קניאק, נציב השב"ס, עמ' 12 לפרוטוקול מיום 4.2.2010.

10. הוועדה דנה בזכאותם של כיתות כוננות, של רבשצ"ים ושל מגינים, וסברה כי יש להכיר בזכאותם כמפורט בהסדר החל בעניינם,<sup>73</sup> ולהסדיר אותה בחקיקה.

11. הוועדה דנה באופי עבודתם של עובדי משמר הכנסת ובשאלה אם ראוי שייכללו בגדר הגופים הזכאים, על פי החוק, בגין חבלה. סני"צ בני ארבבוף<sup>74</sup> הציג לפני הוועדה כי תנאי העסקתם של אנשי משמר הכנסת, כמו גם הסמכויות המוקנות להם, דומים לאלה של השוטרים. עוד נשמע לפני הוועדה כי אין קיים תגמול בעד שעות נוספות, כי חל איסור על התארגנות ושבתה וכי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, אינו חל עליהם.

על פי הנתונים שהוצגו לוועדה,<sup>75</sup> רוב הנפגעים הינם בדרגת נכות בשיעור 1%-30% ומרביתם נפגעו באימונים, בתרגילים או במטווחים. מבחינה מספרית, הוצג כי בעשר השנים האחרונות הוכרו על ידי אגף השיקום 14 אנשי משמר הכנסת. אין משפחות שכולות שהוכרו.

על אף המספר הנמוך של אנשי משמר הכנסת שהוכרה זכאותם, דנה הוועדה בפן הערכי ובשאלה אם ראוי להכלילם בגדר הגופים הזכאים.

מאחר שתפקידיו של משמר הכנסת הם שמירת סדר ואבטחה בעיקר, סבורה הוועדה שאין להכלילו בגדר הגופים הזכאים. הוועדה לא מצאה שאופי פעילותו של משמר הכנסת הוא ייחודי בהשוואה לתפקידים שבשמירת סדר ואבטחה בחיים האזרחיים, למעט החשיבות הרבה הנודעת לשמירה על הסדר והביטחון במשכן הכנסת.

12. עובדי משרד החוץ אשר נפגעו בפעילות חבלנית עוינת בחו"ל נכללים אף הם במעגל הזכאים, מכוח החלטת ממשלה מיום 30.8.1982.

<sup>73</sup> מסמך מלשכת היועץ המשפטי לממשלה, מעמד הנפגעים מכיתות הכוננות, מיום 18.12.2002.

<sup>74</sup> סני"צ בני ארבבוף, קצין משאבי אנוש במשמר הכנסת, הופיע לפני הוועדה ביום 11.3.2010.

<sup>75</sup> שקף מס' 8 במצגת שהוצגה לפני הוועדה על ידי נציגיו של משמר הכנסת ביום 11.3.2010.

לעמדתם, יש להותירם בין הגופים הזכאים מאחר שהם מהווים יעד אטרקטיבי לפיגועים בחו"ל ומאחר שהם נמצאים בתפקיד כל שעות היממה.<sup>76</sup>

הוועדה סבורה כי מדובר בתנאי עבודה אזרחיים במהותם, אשר מתקיימים בהם יחסי עובד-מעביד, וכי רמת הסיכון לבדה – בשל היותם יעד אטרקטיבי לפיגועים – אינה נימוק מספיק דיו להכללתם כגוף זכאי. משרדי ממשלה רבים מעסיקים שליחים רשמיים בחו"ל בתפקיד מטעם המדינה, ואין סיבה להבחנה בין שליחים אלה לבין עובדי משרד החוץ.

עובדי משרד החוץ, או בני משפחותיהם, הנפגעים בפעילות חבלנית עוינת בחו"ל, יוכלו להגיש תביעה להכרה כנפגעי פעולות איבה על פי הוראות החוק הנוגע לעניין. רמת ההטבות והתגמולים המוקנת לנפגעי פעולות איבה דומה לזו המוענקת על פי חוקי השיקום במערכת הביטחון.

13. אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם אינם מוכרים, עקרונית, לפי חוקי השיקום, אך עשויים להיות מוכרים בגין חבלה על פי הסדר לפנים משורת הדין הקבוע בהוראת משרד הביטחון (בהמ"ש – הוראה 48.14 מיום 4.4.1989).

ההסדר חל על פעילויות במסגרות מיוחדות של: גדנ"עים, שוחרים הלומדים באחד ממוסדות ההכשרה הקדם-צבאית הרשומים בהוראת קבע של אגף כוח-אדם, קד"צ (קדם צבאי) כהגדרתו בהוראת משהב"ט 48.14,<sup>77</sup> לימודי נהיגה במסגרת קד"צ, גרעין נח"ל ומועמדים ליחידות ההתנדבות, הכול – כפוף לתנאים המפורטים בהסדר.

הוועדה סבורה כי קד"צ הוא חלק בלתי נפרד מהשירות הצבאי ואין להחריג גוף זה מההסדר. עם זאת, לימוד נהיגה במסגרת קד"צ או ברכב צבאי, אינו ראוי להיכלל בהסדר.

ההסדר חל גם על אזרחים מועמדים לגיוס המקבלים זימון ממנהל הגיוס לצורך ביצוע מיונים ובדיקות התאמה ליחידות ההתנדבות, אשר כשמן כן הן – אלה הן יחידות שאליהן

<sup>76</sup> מסמך משרד החוץ מיום 21.1.2010.

<sup>77</sup> קד"צ – כהגדרתו בסעיף 11 ג' להוראת משהב"ט 48.14 - נער/נערה המתנדבת/ת ללמודים ואימונים קדם צבאיים, אשר שירותו/ה הסדיר בצה"ל נדחה, או אשר טרם נקראה/ה להתייצב לשרות סדיר, והלומד/ת כתלמיד/ה מן המניין בקורסים קדם צבאיים במסגרת צה"ל, או בבתי ספר שנקבעו לכך ע"י צה"ל ורשימתם פורסמה בהוראות הצבא. למעט בתי ספר תעשייתיים.

מתנדבים המועמדים וכן מדובר ביחידות מבצעיות. לגביהם ראוי להותיר על כנו את ההסדר הקיים.

פעילותם של שוחרים, גדנ"עים וחברים בגרעיני נח"ל טרם גיוסם, היא אמנם בעלת זיקה לצה"ל, אך אין להכלילם כגוף זכאי.

### **המלצות הוועדה**

14. משטרת ישראל, שב"כ, המוסד ושירות בתי הסוהר יוותרו במעגל הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום.

15. כיתות כוננות, רבש"צים ומגינים יימנו עם הגופים הזכאים רק אם נפגעו בעת ועקב פעילותם, ועל פי הוראות ההסדר החל בעניינם.

16. צד"ל וגופים מתקופת טרום הקמת המדינה יימנו עם הגופים הזכאים.

17. משרד החוץ ומשמר הכנסת לא יימנו עם הגופים הזכאים לקבל סיוע מאגפי השיקום.

18. אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם לא ייכללו במעגל הזכאים, למעט המשתתפים במסגרת קד"צ (שאינה קורס נהיגה) ומועמדים ליחידת ההתנדבות.

19. הוועדה ממליצה כי בטרם תוגש תביעה לאגפי השיקום על ידי המשרתים בגופים הביטחוניים הזכאים, או בני משפחותיהם, ייושמו תהליכי בקרה בקרב אותם הגופים קודם שהפונים מגישים את התביעה לקצין התגמולים.

### **תחולת ההמלצות**

20. המלצות הוועדה בפרק זה תחולנה על מי שהגיש לראשונה את הבקשה להכרה בזכאות לאחר המועד הקובע.

## פרק חמישי: זכאות לרכב רפואי

### רקע

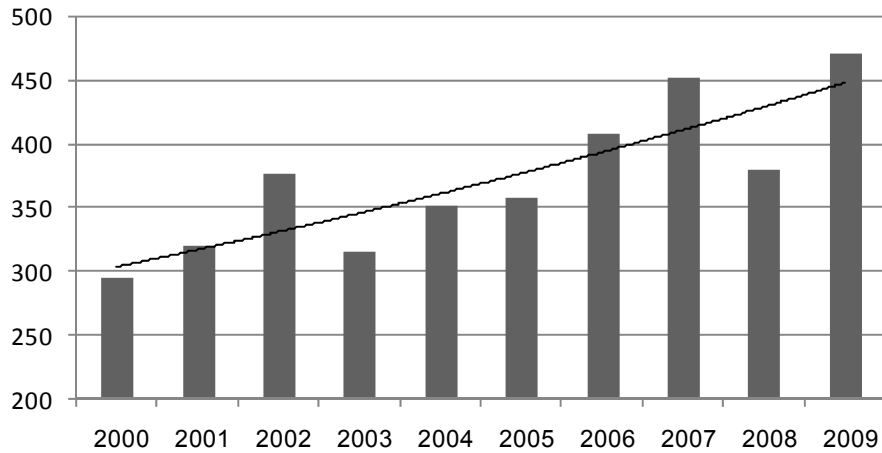
1. בין הזכויות והשירותים הניתנים לנכי צה"ל מוענקת הטבה בנושא רכב רפואי, על ידי מתן סיוע כספי לרכישת הרכב. "רכב רפואי" מוגדר בהוראות אגף שיקום נכים כרכב המשמש את הנכה לצורך נייודותו וכרכב שאגף שיקום נכים מסייע ברכישתו, בהחזקתו ובהחלפתו. קיימות כמה קבוצות של רכב רפואי יציג<sup>78</sup> כאשר הסיווג לקבוצות נקבע על פי נפח מנוע שונה. ההטבה לצורך רכישת הרכב הינה 85% מערך הרכב היציג (ללא מיסים) והיא ניתנת כמענק, 15% מערך הרכב מוענקים כהלוואה. הנכה קונה הרכב פטור מתשלום המיסים החלים על הרכב. תדירות ההחלפה של רכב רפואי היא אחת ל-3.5 שנים.
2. נוסף לרכב רפואי, קיימת הטבה אחרת המוענקת לבעלי דרגת נכות מיוחדת של 100% (בגין נכויות ספציפיות), והיא רכב רפואי בבעלות המדינה (להלן: רכב מדינה) אשר נרכש, מתוחזק ומבוטח על ידי משרד הביטחון.
3. כללי ההסדר בנושא הרכב הרפואי מעוגנים מאז ומתמיד בהוראות פנימיות של אגף שיקום נכים אשר מתפרסמות באתר האגף. אמות המידה לזכאות לרכב רפואי התפתחו והתרחבו – טלאי על טלאי – במהלך השנים.
4. בחינה היסטורית מלמדת כי הזכאות לרכב רפואי יוחדה בעבר לנפגעי גפיים בלבד, אך עם השנים הורחבו אמות המידה לנכויות נוספות מלבד נכויות בגפיים.
5. בהוראות אגף שיקום נכים מיום 4.1.1973, הוספה לראשונה זכאות לרכב רפואי לבעלי דרגת נכות כוללת, שהינה לפחות 60% מכל סוג פגיעה. דרגת נכות זו הופחתה מאוחר יותר ל-50% מכל סוג פגיעה, וזהו גם המצב הקיים כיום. זכאים ליהנות מסעיף זה נכים שצברו נכויות מכל סוג שהוא, ללא קשר ליכולת הניידות שלהם.
6. כפועל יוצא, תקציב הרכב הרפואי באגף שיקום נכים עלה בשיעור ניכר במהלך השנים והוא נמצא במגמה של עלייה מתמדת. על פי נתוני אגף שיקום נכים, תקציב הביצוע

<sup>78</sup> "רכב יציג" הינו דגם הרכב המשמש אמת מידה לגובה ההטבה.

(ההוצאות בפועל) של סעיף רכב רפואי ורכב מדינה גדל במהלך השנים מ-294 מיליון ש"ח בשנת 2000 עד ל-470 מיליון ש"ח בשנת 2009, שהם כ-16% מתקציבו של אגף שיקום נכים.<sup>79</sup>

7. להלן תרשים של התפתחות תקציב הרכב הרפואי:

**התפתחות תקציב רכב רפואי משנת 2000  
(במיליוני ש"ח)**



8. באגף משפחות והנצחה קיים הסדר לרכישת רכב לשימוש האישי של אלמנות ושל הורים שכולים.<sup>80</sup> ההטבות הן מענק והלוואה כהשתתפות ברכישת רכב או בהחלפת רכב. גובה ההטבות קבוע בהוראות אגף משפחות והנצחה.<sup>81</sup> תדירות ההחלפה הינה אחת לחמש שנים להורים שכולים ואחת לארבע שנים לאלמנות וליתומים.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> מסמך מאת ד"ר עידו כץ, ראש היחידה לשירותים רפואיים והרופא הראשי המוסמך באגף שיקום נכים, משרד הביטחון, מיום 6.7.2010.

<sup>80</sup> בהוראות האגף 67.01 ו-67.02 מיום 15.8.2008.

<sup>81</sup> גובה המענק וההטבות שונה כאשר אין ברשותם רישיון נהיגה.

<sup>82</sup> מתוך המסמכים שנמסרו לוועדה על ידי מר אריה מועלם, ראש אגף משפחות והנצחה, בהופעתו לפני הוועדה ביום 10.12.2009.

9. אמות המידה הקבועות –

א. הזכאות לרכב רפואי נקבעה בהוראות אגף שיקום נכים על פי שתי אמות מידה: **האחת**, סעיפי זכאות המזכים בהטבה זו על סמך סוגי פגימות מוגדרים ובהתאם לדרגת הנכות. מרבית סעיפים אלה עניינם בפגיעות גפיים ובנכויות במערכת הלוקומוטורית.<sup>83</sup> עם זאת, גם פגיעות ראש, כווייות ועיוורון, מופיעים בסעיפים "עצמאיים" המזכים בהטבה של רכב רפואי.

**השנייה**, סעיף המקנה זכאות לרכב רפואי בגין נכויות שונות ובלתי מוגדרות באורח סגולי, ובלבד שדרגת הנכות נקבעה ל-50% ויותר, בין בגין נכות אחת ובין בגין מספר נכויות שונות (להלן: "נכות כוללת"). על פי סעיף זה, מאושרת זכאות לרכב רפואי ללא מבחן לקביעת כושר ניידותו של הנכה. משמעו של סעיף הנכות הכוללת הוא שהנכה יהיה זכאי לרכב רפואי אם נקבעו לו 50% נכות ומעלה, בגין נכות כוללת, ללא התניה כלשהי לעניין יכולת הניידות.

ב. הוועדה סבורה שאין לראות בהטבה של רכב רפואי משום פיצוי בגין הנכות, ויש לראותה ככזו שמטרתה ליתן מענה ל"צורך" ייעודי רפואי. מנגנון ההטבות לנכי צה"ל כולל הטבות רבות ייעודיות המוענקות על פי צרכיו של הנכה הספציפי, ואין הן בגדר הטבות כלליות המוענקות כפיצוי לכל נכה באשר הוא נכה. כך, גם את ההטבה של רכב רפואי יש להעניק על בסיס "צורך" בלבד.

ג. במציאות הנוכחית, אין כלל מגבלה של ניידות אצל זכאים רבים לרכב רפואי וכאמור הזכאות לרכב רפואי מוקנית לכל נכה אשר נכותו הוכרה בשיעור של 50% ומעלה. לשם ההשוואה, במוסד לביטוח לאומי, זכאות לגמלת ניידות מוגבלת לפגועי רגליים בלבד ובהתאם לרשימת ליקויים מוגדרת.

<sup>83</sup> כהגדרתה בסעיף 12 להוראות אגף השיקום 56.02 מיום 1.1.2003.

ד. לפני הוועדה הובאו עדויות שלפיהן נעשים מצד נכים מאמצים להגיע להכרה בנכות של 50% כדי לזכות בהטבה זו.<sup>84</sup>

ה. על פי הנתונים שנמסרו לוועדה על ידי אגף שיקום נכים, בדבר מספר הזכאים לרכב רפואי והעלות התקציבית של סעיף רכב רפואי, מדובר בנטל תקציבי אשר הצדקתו מוטלת בספק.

#### 10. סוגי הרכב היציג –

א. באופן כללי, על פי הוראות אגף שיקום נכים, סוגי רכב שונים מותאמים לנכויות בעלות אופי שונה ודרגות נכות שונות. ככל שהפגימה הלוקומוטורית חמורה יותר או שדרגת הנכות גבוהה יותר, כך מוענקת זכאות לרכב בעל נפח מנוע גדול יותר. ההוראות מקנות לבעלי הנכויות היותר קשות זכאות לכלי רכב בעלי נפח מנוע גבוה יותר כפיצוי על נכותם, ולא דווקא כמענה על צרכים רפואיים.<sup>85</sup>

ב. במצב היום, אין מתאם בין צורך רפואי של הנכה לבין סוג הרכב שהוא זכאי לו.<sup>86</sup>

ג. אם בעבר כלי רכב גדולים בלבד כללו אביזרים, כגון הגה כוח, מיזוג אוויר ותיבת הילוכים (גיר) אוטומטית, הרי שבעידן הנוכחי, במרבית כלי הרכב בנפח מנוע 1,600 סמ"ק ניתן למצוא מערכות אלה.

<sup>84</sup> פרוטוקול הוועדה מיום 31.12.2009 ומיום 21.1.2010.

<sup>85</sup> דגמי הרכב היציג הנכונים ל-31 בדצמבר 2010, כפי שהוצגו לוועדה על ידי ד"ר עידו כץ, ראש היחידה לשירותים רפואיים והרופא הראשי המוסמך באגף שיקום נכים, משרד הביטחון – שקף מס' 9.

<sup>86</sup> לדוגמה, נכה עיוור שדרגת נכותו היא 100% + (ללא כלב נחייה) זכאי לרכב בנפח מנוע 3,800 סמ"ק אף שהצורך ברכב זה אינו ברור. נכה פגוע שתי ידיים בעל נכות בשיעור 100% בגין פגימה זו בלבד זכאי לרכב בנפח מנוע 3,800 סמ"ק, ואולם נכה פגוע רגל, שדרגת נכותו היא 99%, זכאי לרכב רפואי בנפח מנוע קטן יותר (2,000 סמ"ק).



### 11. מספר הזכאים וסוג הנכות המזכה –

א. על פי נתוני אגף שיקום נכים נכון ל-31 בדצמבר 2009,<sup>87</sup> זכאים 10,115 נכים לרכב רפואי.

ב. ממכלול נתוני אגף שיקום נכים עולה כי כמחצית מכלל הזכאים לרכב רפואי הם כאלה שזכאותם נקבעת מכוח סעיף הנכות הכוללת (כלומר: בעלי נכות כוללת של 50% ומעלה).<sup>88</sup> נתון זה מלמד כי לגבי כמחצית מהזכאים לרכב רפואי שאלת מגבלת הניידות אינה רלוונטית לזכאותם.

### 12. תדירות החלפת כלי הרכב –

א. על-פי המצב הקיים, רשאי הזכאי לרכב רפואי להחליף את הרכב אחת ל-42 חודשים (3.5 שנים). החלפה זו גורמת לעלויות נוספות לאגף שיקום נכים בשל הצורך בהתאמות הפיסיות של הרכב לנכה. עמדת משרד הביטחון בעניין זה היא, כי יש לבצע החלפה אחת לחמש שנים.<sup>89</sup>

ב. הוועדה אינה רואה הצדקה להחלפת רכב בתדירות של 3.5 שנים. אמינות הרכב, השיפורים והחידושים הטכנולוגיים של העידן המודרני שחלו בכלי הרכב, מאפשרים החלפה בתדירות נמוכה יותר.

### 13. כפילות בזכאות לרכב –

הוברר לוועדה על מצב שבו קיימים נכים שהם בעלי זכאות כפולה לרכב: האחת – רכב לשימוש אישי המוקנה לעובדים בשירות המדינה מתוקף תפקידם. השנייה, זכות לרכב רפואי או לרכב מדינה מכוח הוראות אגף שיקום נכים (או רכב לשימוש אישי לפי הוראות אגף משפחות והנצחה). מצב זה אינו ראוי ויש לפעול למניעתו.

<sup>87</sup> כפי שהוצגו לוועדה על ידי ד"ר עידו כץ, ראש היחידה לשירותים רפואיים והרופא הראשי המוסמך באגף שיקום נכים, משרד הביטחון – שקף מס' 13.

<sup>88</sup> ראו מכתבו מ-1.8.2010 של ד"ר עידו כץ ראש היחידה לשירותים רפואיים והרופא הראשי המוסמך באגף שיקום נכים, משרד הביטחון.

<sup>89</sup> מצגת היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שקף מס' 29.

14. העמדות שנשמעו לפני הוועדה –

**לעמדת אגף שיקום נכים**, נדרשת רפורמה מקיפה בתחום ויש להעניק זכאות לרכב רפואי רק לבעלי פגימה ניכרת בכושר ניידותם.<sup>90</sup> האגף ממליץ על הקמת ועדת מומחים לקביעת אמות המידה למוגבלות בניידות המזכה ברכב רפואי וכן לקביעת קבוצת הרכב היציג. עוד המליץ האגף שלא לשנות את הנוהל הקיים לגבי רכבי מדינה.<sup>91</sup> ארגון נכי צה"ל לא הציג עמדה ברורה בנושא זה. הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, הביע עמדה לפיה יש להעניק הזכאות לרכב רפואי לבעלי מגבלה בניידות.<sup>92</sup> דברים דומים נשמעו על ידי אלוף (במיל.) עמוס ירון<sup>93</sup> ואלוף (במיל.) אלעזר שטרן.<sup>94</sup>

**המלצות הוועדה**

15. אמות המידה לזכאות לרכב רפואי –

א. **זכאות לרכב רפואי תינתן לנכה בהתאם למבחנים של פגיעה בכושר הניידות. הוועדה ממליצה על ביטול סעיף הנכות הכוללת אשר מקנה זכאות לרכב רפואי וכן על שינוי באמות המידה לזכאות.**

ב. לצורך הזכאות יש לקבוע תהליך דו שלבי: **בשלב הראשון**, תיקבענה אמות המידה לזכאות אשר ישמשו בסיס להחלטה בדבר הצורך בניידות. אמות המידה תיקבענה על פי סוגי ליקויים ודרגות נכות שיש בהם כדי לפגוע בכושר הניידות של הנכה. כן ייקבע נפח המנוע של הרכב היציג המתאים לכל אחת מקבוצות הליקויים ודרגות הנכות.

ג. קביעת אמות המידה למגבלות ניידות הינה עניין שבמומחיות רפואית. לשם קביעתן ממליצה הוועדה על הקמת ועדה מקצועית רפואית, בלתי תלויה (ועדת אד-הוק), אשר

<sup>90</sup> מסמך עמדה של ראש אגף שיקום נכים, מר קותי מור, מיום 11.2.2010.

<sup>91</sup> מסמך אגף השיקום מיום 20.5.2010 ומיום 2.6.2010.

<sup>92</sup> בהופעתו לפני הוועדה ביום 23.3.2010, עמ' 11 לפרוטוקול.

<sup>93</sup> בהופעתו לפני הוועדה ביום 25.2.2010, עמ' 7 לפרוטוקול.

<sup>94</sup> בהופעתו לפני הוועדה ביום 25.2.2010, עמ' 10 לפרוטוקול.

תקבע את אמות המידה לזכאות על פי המוגבלות בניידות שיוצרים סוגי הליקויים ודרגות הנכות.

ד. בין חברי הוועדה שתוקם ייכללו, בין היתר, מומחים רפואיים בתחומים רלוונטיים: נירולוגיה, אורטופדיה ורפואה פנימית (בתחומי לב וריאות).

ה. הבסיס העיקרי של רשימת הליקויים יהיה נכויות בגפיים ובמערכת לוקומוטורית, אך מבחני הניידות לא יוגבלו לפגיעות בגפיים תחתונות (כפי שקיים בהסדר של המוסד לביטוח לאומי), אלא יכללו גם נכויות אחרות דוגמת גפיים עליונות, עמוד שדרה, עיוורון, בעיות לב, פגיעות ראש ובעיות נשימה, ובלבד שיש בנכויות אלה כדי להגביל את כושר הניידות.

ו. **בשלב השני**, נכה אשר יגיש בקשה לקבלת ההטבה של רכב רפואי, עניינו יובא בפני ועדת ניידות באגף שיקום נכים. ועדת הניידות תדון בשאלת זכאותו של הנכה בהתאם למגבלת הניידות ולצורך הרפואי, על פי אמות המידה שנקבעו על ידי הוועדה המקצועית-רפואית בשלב הראשון.

#### 16. אמות המידה לזכאות לרכב מדינה –

הוועדה ממליצה להשאיר על כן את אמות המידה לזכאות לרכב מדינה.

#### 17. סוג הרכב היציג –

הוועדה ממליצה כי סוג הרכב היציג יהיה אחיד לכלל הנכים, בעל נפח של 1,600 סמ"ק. במקרים שבהם קיימים צרכים רפואיים (שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית) יהיה נפח המנוע 2,000 סמ"ק. מקרים חריגים, שבהם נדרש רכב מסוג מיוחד או רכב בנפח מנוע גדול יותר, יידונו בוועדת חריגים.

#### 18. מועד ההחלפה –

א. מועד ההחלפה יוארך בשנה נוספת, דהיינו: הזכאות להחלפה תהיה אחת ל-4.5 שנים.

ב. הוועדה ממליצה להחיל את התקופה לעניין תדירות ההחלפה גם על הורים שכולים ועל אלמנות: גם אוכלוסיות אלה, שניתן להן סיוע לרכישת רכב לשימוש אישי, תהיינה זכאיות לקבל את הסיוע להחלפת הרכב אחת ל-4.5 שנים.

#### 19. כפילות זכאות לרכב –

הוועדה ממליצה לבטל את האפשרות לקבל שני כלי רכב מטעם המדינה (האחד, מכוח התפקיד של מי שעובד בשירות המדינה, והשני – מכוח הוראות אגפי השיקום). הזכאי ליותר מכלי רכב אחד מטעם המדינה יקבל, על פי בחירתו, כלי רכב אחד בלבד אשר יהיה מותאם לתפקידו ולמעמדו וכן לצרכיו הרפואיים.

### תחולת ההמלצות

20. השינוי באמות המידה לזכאות יחול על מי שהגיש את הבקשה לקבלת הזכאות לרכב לאחר המועד הקובע.

21. מי שהגיש את הבקשה לפני מועד זה (להלן: זכאי ותיק), והיה זכאי לרכוש רכב או להחליפו (על פי ההוראות הקיימות) לאחר המועד הקובע, לא תישלל ממנו הזכאות לקבלת ההטבה גם אם לא יעמוד באמות המידה החדשות.

22. עם זאת, הוועדה ממליצה כי גם על זכאי ותיק לרכב רפואי תחולנה המלצות הוועדה בעניין **סוג הרכב היציג ותדירות ההחלפה**. המלצות הוועדה בנושא סוג הרכב ותדירות ההחלפה תחולנה על הזכאים הוותיקים כבר החל מהמועד הראשון (שלאחר המועד הקובע) שבו יהיו זכאים להחלפה.

## פרק שישי: מענק חד פעמי לנכים

### רקע

1. ניתן לסווג את אוכלוסיות הנכים, בהתאם לדרגת הנכות ובהתאם למועד הגשת התביעה להכרה בזכאות, לארבע קבוצות.

א. **הראשונה**, נכים שדרגת נכותם 10%-19% אשר הגישו את תביעתם לראשונה לאחר 1.1.1996 ולא קיבלו תגמולים עובר למועד זה (להלן: **10%-19% חדשים**). לגביהם נקבע כי יינתנו להם התגמולים בדרך של מענק חד פעמי ונשללה מהם הזכות לתגמולים נוספים לפי חוק או לטיפול רפואי אלא באמצעות קופות החולים.<sup>95</sup> על פי נתוני אגף שיקום נכים, אוכלוסייה זו מונה – נכון לדצמבר 2009 – 9,673 נכים.<sup>96</sup>

ב. **השנייה**, נכים בעלי דרגת נכות 10%-19% אשר הגישו את תביעתם לפני 1.1.1996 (להלן: **10%-19% ותיקים**). לגביהם נקבעה ברירת מענק. דהיינו, ניתנה להם הזכות לבחור מענק ולקבלו במקום תגמול חודשי, על פי כללים שייקבעו (כללים אשר לא הותקנו עד היום). על פי נתוני אגף שיקום נכים, אוכלוסייה זו מהווה כ-44% מכלל הנכים המטופלים באגף,<sup>97</sup> ואחוזו מקבלי תשלומי מחיה (הניתנים לנכים "נוקקים") נמוך מאוד (כ-0.6%) יחסית לבעלי דרגות 20%-100% (שם מדובר ב-23.5%), (נתון המלמד, לדברי נציגי האגף, כי רובם המכריע עובד ומתפרנס למחייתו).<sup>98</sup>

ג. **השלישית**, בעלי דרגת נכות 20%-29% אשר הגישו (ויגישו) את תביעתם לפני המועד הקובע (להלן: **20%-29% ותיקים**). כיום נמצאת קבוצה זו בטיפול אגף שיקום נכים והנמנים עימה זכאים לתגמול חודשי ולכלל ההטבות. על פי נתוני האגף, מדובר

<sup>95</sup> חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 17), התשנ"ו – 1995.

<sup>96</sup> מסמך ראש אגף השיקום, מר קותי מור, מיום 7.6.2010.

<sup>97</sup> על פי נתוני אגף שיקום נכים, קבוצה זו מונה נכון – לדצמבר 2008 – 24,201 נכים, כאשר 71.4% מאוכלוסייה זו הם מעל גיל 50. הופעתו של מר שי בכר, ראש תחום תגמולים באגף שיקום נכים, ביום 17.12.2009 – שקף מס' 7.

<sup>98</sup> שם - שקף מס' 4.

ב-10,346 נכים המהווים כ-20% מסך המטופלים באגף, כאשר התפלגות הפגימה בקרב אוכלוסייה זו היא: 10% מוכרים בגין פגיעות אוזניים, 29% בגין גפיים, 10% בגין עמוד שדרה ו-25% מוכרים בגין מחלות שונות. עוד, על פי נתונים אלה, כ-7.3% מתוכם מבקשים להיעזר בתשלומי מחיה לעומת 31.6% בקרב נכים 30%-100%, נתון המעיד, לדידם, על כך שמרביתם עובדים ומתפרנסים למחייתם.<sup>99</sup>

ד. **הרביעית**, בעלי דרגת נכות 20%-29% אשר יגישו את תביעתם לאחר המועד הקובע (להלן: **20%-29% חדשים**). אגף שיקום נכים הציע להעניק להם מענק חד פעמי (ללא זכות בחירה בין מענק לתגמול), ולהוציאם ממסגרת הטיפול באגף שיקום נכים ולהעבירם לטיפולן של קופות החולים (בדומה לאוכלוסיית 10%-19% חדשים).

## דיון

2. עמדת אגף שיקום נכים לגבי 10%-19% ותיקים היא כי בהיותם נתח אוכלוסייה גדול, מהווים נכים אלה נטל על עבודת האגף. לגישת האגף, אם במקום התגמול החודשי יקבלו הנכים מענק חד פעמי, יתפנו משאבים לטיפול בנכים הקשים יותר, ועבודת האגף תתייעל. האגף הציע כמה חלופות (שלא יפורטו בדו"ח) לקביעת שיעור המענק החד פעמי.

3. עמדת אגף שיקום נכים לגבי אוכלוסיית בעלי דרגת נכות 20%-29% היא כי אוכלוסייה זו מתאפיינת בנכויות קלות יחסית, ממעטת בצריכת תרופות, הנמנים עימה, ברובם, עובדים ומתפרנסים למחייתם וכי מספרם הגבוה של נכים אלה מטיל עומס רב על מערכת השיקום תוך כדי פגיעה בטיפול בנכים הקשים יותר.<sup>100</sup> לגבי נכי 20%-29% ותיקים, הציע אגף שיקום נכים, שתינתן בידם הזכות לבחור בין המשך קבלת התגמול החודשי לבין קבלת מענק חד פעמי. גובה המענק יחושב על פי שיעור המענק שיינתן לנכי 20%-29% חדשים, ולפי נתון של גיל. עמדת האגף לגבי נכי 20%-29% חדשים היא שיש ליתן להם מענק חד פעמי (ללא זכות בחירה), כאשר שיעור המענק המוצע נע בין 200,000 ל-290,000 ש"ח, כנגזרת של גיל ושל דרגת הנכות. האגף הציע להעביר למשרד הבריאות את המימון הנדרש לצורך הטיפול הרפואי בנכים אלה.

<sup>99</sup> שם שקפים מס' 5, 26.

<sup>100</sup> נייר עמדה של ראש אגף השיקום, מר קותי מור, מיום 11.2.2010.

4. לעמדת צה"ל, בשונה מאגף שיקום נכים, חייל שנחבל תוך כדי ועקב תפקידו, יטופל על ידי אגף שיקום נכים גם אם נקבעה לו דרגת נכות הנמוכה מ-19%, בנימוק שלפיו: "ערכית צה"ל איננו יכול לסבול מצב שבו חייל אשר נפצע בפעילות צבאית טהורה יקבל מענק חד פעמי והמשך טיפול מקופת החולים ולא יזכה לשיקום מלא מהאגף לשיקום נכים במשהב"ט".<sup>101</sup>

עמדת צה"ל אינה מציעה הגדרה למונח "פעילות צבאית טהורה" המזכה בהמשך קבלת הטיפול באגף שיקום נכים.

5. ארגון נכי צה"ל גורס כי הוצאת הנכים בשיעור נכות 10%-19% ממעגל הזכאים לא הביאה עימה שינוי כלשהו בהתנהלות אגף שיקום נכים וכי עד היום לא הותקנו כללים בעניין נכים בדרגת נכות 10%-19% ותיקים, ו"מה יועילו חכמים בתקנתם אם יתאפשר לאגף השיקום לצמצם עוד יותר את אוכלוסיית הזכאים בעקבות מסקנות הוועדה הנכבדה, אם את האפשרויות הזמינות העומדות לרשותו כיום הוא אינו מנצל?".<sup>102</sup>

מר חיים בר, יו"ר הארגון, העיד כי נכים בשיעור "10%-19% זה נכים קלים, מ-20% זה מתחיל להיות יותר מסובך".<sup>103</sup>

6. הוועדה דנה בעניינה של אוכלוסיית בעלי נכות 10%-19% ותיקים. על אף שבסעיף 14 (שהוסף לחוק בתיקון משנת 1995) נקבע כי יש להתקין כללים בעניינם, עד היום – משך כ-15 שנים – לא הותקנו כללים אלה.

7. בעניין הענקתו של מענק חד פעמי לאוכלוסיית בעלי נכות בשיעור 20%-29%, שקלה הוועדה שיקולים שונים. בין היתר, נשקל אם הענקת מענק חד פעמי במקום תגמול חודשי

<sup>101</sup> נייר עמדה מיום 3.5.2010.

<sup>102</sup> עמדת היועץ המשפטי של ארגון נכי צה"ל, מיום 15.3.2010.

<sup>103</sup> הופעתו לפני הוועדה מיום 14.1.2010, עמ' 11 לפרוטוקול.

תגרום לייעול בעבודת האגף ואם הענקת מענק חד פעמי עשויה לסייע בשיקומם של נכים מסוימים.<sup>104</sup>

8. לאחר בחינת השיקולים השונים, סבורה הוועדה שאין "להוציא" אוכלוסייה זו מטיפול אגף שיקום נכים, באמצעות הענקת מענק חד פעמי, באורח חד צדדי.

9. המלצות הוועדה בנושאים האחרים שבהם דנה הוועדה, ובמיוחד בפרק "אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום", יביאו לצמצום האוכלוסיות המוכרות והמטופלות באגפי השיקום, דבר שאמור לגרום לייעול בעבודת האגפים.

נכות בשיעור 20%-29% אינה תמיד נכות קלה בכל המקרים,<sup>105</sup> הוועדה סבורה כי די בשינויים ובהמלצות האחרים הכלולים בדו"ח זה, כדי לייתר את הצורך בשינוי מעמדם של נכים בדרגת נכות זו.

10. על פי נתוני אגף שיקום נכים, אחוז הנכים בעלי דרגת נכות 20%-29%, שנפגעו בפעילות מבצעית, גבוה באופן ניכר ביחס לנכים בדרגת נכות 10%-19%. על פי נתוני האגף,<sup>106</sup> נכון לסוף שנת 2009, מספר הנפגעים בפעילות מבצעית מקרב בעלי נכות 20%-29% גבוה ביותר מ-70% ממספר הנפגעים בפעילות מבצעית מקרב בעלי נכות 10%-19% חדשים.<sup>107</sup>

11. עם זאת, בעלי דרגת נכות 20%-29% המעוניינים לקבל סכום חד פעמי במקום תגמול חודשי, מקום שהדבר יסייע בידם לקידום ענייניהם – האישיים או המקצועיים – להתפתחותם, לשיקומם או לכל מטרה ראויה אחרת, יש לאפשר להם לממש אופציה זו.

<sup>104</sup> פרופ' זוהר, בהופעתו לפני הוועדה ביום 18.3.2010, עמ' 16 לפרוטוקול, סבר כי מענק חד פעמי עשוי לסייע בהחזרה לתפקוד של הלוקים בהפרעות, כגון PTSD, חרדה ודיכאון.

<sup>105</sup> עו"ד שרון מאירי, בהופעתו לפני הוועדה ביום 18.3.2010, פירט סוגי נכויות שאינן, לדידו, נכויות קלות, בדרגת נכות של 20%.

<sup>106</sup> מסמך מיום 2.6.2010 חתום בידי ראש אגף שיקום נכים מר קותי מור.

<sup>107</sup> בקרב בעלי נכות 10%-19% חדשים נפגעו 1,910 מתוך 9,673 בפעילות מבצעית (המהווים 19.5%). בקרב בעלי נכות 20%-29% נפגעו 3,478 בפעילות מבצעית מתוך 10,347 (המהווים 33.6%).



## המלצות הוועדה

12. אוכלוסיית בעלי דרגת נכות בשיעור 10%-19% ותיקים – הוועדה החליטה שלא לקבוע את הכללים כאמור במקום הגורמים שהוסמכו לכך.

על הגורמים המוסמכים לגבש בהקדם כללים בהתאם להוראות סעיף 14 לחוק הנכים.

13. לאוכלוסיית בעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29% (הן הוותיקים והן החדשים) תינתן הזכות לבחור במענק חד פעמי ולקבלו במקום תגמול חודשי. גובה המענק יתבסס על היוון התגמולים החודשיים העתידיים להשתלם וייקבע על ידי המחוקק על פי עקרונות כלכליים ובהתאם לתוחלת החיים של הנכה. הנכים שיחליטו לקבל את המענק יטופלו בקופות החולים ולא באגף שיקום נכים, ולא יהיו זכאים להטבות השונות המוקנות למטופלים באגף שיקום נכים.

14. בקשת נכה לממש את זכותו לקבל את המענק תידון על ידי אגף שיקום נכים והעניין ייבחן בשיקולים הבאים: ראשית, אם – מבחינה רפואית ושיקומית – יקבל הנכה טיפול ראוי בקופות החולים; שנית, אם הנכה כשיר – מבחינה רפואית ונפשית – לבחור לקבל את המענק במקום התגמול ולעשות שימוש מושכל בסכום המענק שישתלם לו.

## תחולת ההמלצות

15. מאחר שהמלצות הוועדה בפרק זה מאפשרות זכות בחירה בין קבלת מענק חד פעמי לבין המשך קבלת תגמולים חודשיים, החליטה הוועדה כי המלצותיה בפרק זה תחולנה גם על אוכלוסיית הנכים "הוותיקה" בעלי דרגת נכות 20%-29%.



## פרק שביעי: חיילים בשירות חובה הנפגעים במהלך חופשה

### רקע

1. חוק התגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד), התשמ"ח-1988 (להלן: **חוק חבלה בחופשה**), מזכה בתגמולים חייל בשירות חובה אשר נחבל בעת חופשתו, אף אם החבלה אינה עקב שירותו ואף אם התרחשה ללא כל קשר לשירותו או לתפקידו הצבאי.<sup>108</sup>
2. על פי דברי הכנסת, החוק נחקק "מאחר שהחופשה של חייל בשירות סדיר הינה חלק משירותו הצבאי ומכיוון שאין בידי חייל בשירות סדיר אמצעים כספיים לבטח עצמו מפני סיכונים של פגיעה בעת היותו בחופשה, מה גם שחברות הביטוח אינן מבטחות חיילים מפני סיכונים כאלה, מוצע להרחיב את ההגנה הניתנת לחייל בשירות סדיר לפי החוק האמור באופן שיוכר כנכה גם אם נפגע בעת שהותו בחופשה כדין מחוץ למחנה".<sup>109</sup>
3. אין בנמצא חוק מקביל החל על חיילים בשירות קבע או בשירות מילואים, ואם אלה נפגעים בעת חופשה, נדרש להתקיים התנאי הרגיל של "תוך ועקב השירות".
4. מאחר שעל פי חוק חבלה בחופשה אין נדרשת זיקה כלשהי לשירות הצבאי, הרי שגם חייל בשירות חובה בחופשה אשר נפגע, לדוגמה, עקב קטטה או עקב פעילות אתגרית – כגון סקי, קפיצת בנגי, סנפלינג – או עקב משחק כדורגל או מעשה קונדס,<sup>110</sup> עשוי להיכלל במעגל הזכאים.
5. בסעיף 9 לחוק הנכים, ובמקבילו סעיף 16 לחוק משפחות חיילים, קבוע החריג לזכאות, והוא: התנהגות רעה וחמורה, אשר חל גם על חיילים בחופשה.

<sup>108</sup> כפוף לתנאים מסוימים הקבועים בחוק חבלה בחופשה. אם החבלה אירעה בעת חופשה מאושרת בתוך 14 הימים הראשונים של החופשה, שלא עקב עיסוק בעבודה נוספת בתשלום או שלא בתשלום, ונגרמה נכות של 20% לפחות, יחול חוק הנכים אף אם החבלה אינה עקב שירותו.

<sup>109</sup> ה"ח התשמ"ז, 1826, עמ' 215.

<sup>110</sup> ע"נ (וי"ע חי"י) 147/04 קוני ערן נ' קצין התגמולים, פורסם במאגר "נבו" (2006).

6. מבחינת ההיקף, (נכון לדצמבר 2009), מספר החיילים בשירות חובה שנפגעו בעת החופשה מהווה פחות מ-1% מכלל נכי צה"ל המטופלים באגף שיקום נכים. מתוכם, כשליש בגין תאונות דרכים.<sup>111</sup> באגף משפחות, נכון ליום 3.6.2010, הוכרו כנספי צה"ל 1,073 חיילים בשירות חובה שנפגעו בחופשה, אשר מהווים 4.7% מכלל הנספים. מעל מחציתם של הנספים במהלך חופשה הינם – בגין התאבדויות, וכשליש מהם – בגין תאונות דרכים.<sup>112</sup>
7. לעמדת אגף שיקום נכים, יש לבטל את חוק חבלה בחופשה בהיעדר הצדקה להכיר בפגיעות בחופשה שאינן קשורות כלל לשירות הצבאי, ובמיוחד ככל שמדובר בתאונות דרכים, שבקרוטן יש לחיילים סעד חלופי בדמות הגשת תביעה נגד חברת הביטוח.<sup>113</sup>
8. עמדת ארגון נכי צה"ל היא, בין היתר, כי המקרים המוכרים כפגיעה בחופשה ברובם הם תאונות דרכים שבהן עומדת למשרד הביטחון זכות השיבוב הקבועה בסעיף 36(א)(2) לחוק הנכים, ועל כן משרד הביטחון אינו ניזוק מההכרה בזכאות.<sup>114</sup>

## דין

9. אף שאחוז החיילים בשירות חובה שהוכרה פגיעתם בעת חופשה הינו נמוך, לא ייחסה הוועדה לכך משקל בהחלטתה. הוועדה נתנה משקל רב לנושא הערכי, בשאלה מי ראוי שיהיה מוכר כנכה צה"ל וכחלל צה"ל.
10. הוועדה סבורה כי הדין הקיים מביא לתוצאות שאינן רצויות:
- א. **ראשית**, חלק מהמקרים שהוכרו בגין פגיעה בחופשה מלמד על ריחוק בין נסיבות הפגיעה לבין מהות השירות הצבאי. הדבר נובע הן מכך שלא נדרש לגביהם התנאי

<sup>111</sup> מסמך אגף השיקום מיום 7.6.2010 פניית הוועדה לקבל פירוט התפלגות לפי נסיבות הפגיעה נכון לסוף 2009 נענתה על ידי האגף כי מערכות המחשוב אינן נותנות מענה לפילוח מסוג זה.

<sup>112</sup> בתוכם 28 חללים הוכרו כנספים בגין טביעה, 19 נרצחו ו- 65 – בגין תאונות אחרות (נפילה מצוק, נפילה מגג, שריפה, סמים, וכו'), על פי נתונים שנמסרו לוועדה מאגף משפחות והנצחה, מכתבם 3.6.2010.

<sup>113</sup> בהתאם למסמך העמדה של אגף השיקום מיום 11.2.2010.

<sup>114</sup> על פי העמדה בכתב של ארגון נכי צה"ל שנתקבלה אצל הוועדה ביום 14.1.2010.

"תוך ועקב" – ואף לא נדרש קשר או זיקה לשירות הצבאי – והן משום שהחריג לחוק, התנהגות רעה וחמורה, הוא מצומצם בתחולתו. כפועל יוצא, קיימת הכרה בזכאות גם במקרים שבהם התנהגותו של חייל בחופשה לקתה ברשלנות, בחוסר אכפתיות מוחלט ואף כאשר הייתה ההתנהגות חמורה אך לא רעה.<sup>115</sup> מקרים אלה אינם הולמים את הערכיות שראוי שתהלוך את מעמדם של נכי צה"ל ושל חלליו.

ב. **שנית**, הדין כיום יוצר אנומליה בין מצבים שבהם קיימות נסיבות פגיעה זהות ואילו ההבחנה היחידה בין המצבים מתבטאת בשאלה אם החייל נפגע בעת החופשה אם לאו. כך לדוגמה, חייל בשירות חובה הנפגע בתוך מחנה צבאי, שלא "עקב השירות" – כגון עקב מעשה קונדס או עקב קטטה שאירעה בשל סכסוך בין הנפגע לאחר – לא תוכר זכאותו מאחר שאין מתקיים התנאי "עקב השירות".<sup>116</sup> זאת, בעוד שאם אותו חייל שהה בחופשה ונפגע עקב מעשה קונדס או שהיה מעורב בקטטה עקב סכסוך, במסיבה בערב שבת, יכול שתוכר זכאותו.<sup>117</sup>

ג. **שלישית**, לגבי פגיעה בחופשה, נטען לפני הוועדה<sup>118</sup> כי קיים קושי באימות פרטי האירוע מאחר שהאירוע התרחש מחוץ למסגרת הצבאית ובהיעדר עדים, בדרך כלל, מתוך המערכת (כגון עדות מפקדים). הוועדה סבורה כי טיעון זה, כשלעצמו, אינו מצדיק שינוי של המצב בדין, אך בהצטרפו לנימוקים האחרים אזי יש ליחס לו משקל מסוים.

11. הוועדה סבורה שקיים צורך בצמצום מירבי של המקרים המזכים בהכרה למרות הפגם הערכי ובצמצום המקרים שבהם נוצרת האנומליה כמוסבר לעיל.

<sup>115</sup> רק אם, במצטבר, הייתה התנהגותו רעה וגם חמורה, תישלל זכאותו.

<sup>116</sup> ע"א 354/58 גאזי נ' קצין התגמולים, פ"ד יג 2191 (1959), שם נקבע כי אין דין קטטה שבה תקף הנפגע, או קטטה שאירעה עקב סכסוך, כדין קטטה שאליה נקלע נפגע. וכן ע"א 232/74 גל עוז נ' קצין התגמולים, פ"ד כט(2) 344 (1975) שם סיבת התקיפה הייתה נעוצה בסכסוך אזרחי.

<sup>117</sup> אנומליה זו עלולה להיווצר כאשר הנחת העבודה היא שאין מדובר במקרה מהמקרים של התנהגות רעה וחמורה.

<sup>118</sup> על ידי הגב' יהודית דויטש, ראש יחידת התביעות באגף השיקום, בהופעתה לפני הוועדה ביום 7.1.2010, בעמ' 13 לפרוטוקול.

12. הוועדה סבורה שאין להציע את ביטול חוק חבלה בחופשה, כמוצע על ידי אגף שיקום נכים. חיילים בשירות חובה מגויסים לצבא תוך שנשללת מהם זכות הבחירה הן בעצם הגיוס והן בבחירת המקצוע או התפקיד הצבאי או מקום השירות. חיילים בשירות חובה אינם מורשים לעבוד מחוץ למסגרת הצבאית אלא באישור מיוחד. הם גם אינם מבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי ומשכורתם אינה מאפשרת לבטח את עצמם באופן עצמאי. במובנים רבים, מתקיימת לגביהם "הטוטליות" של המסגרת שבה הם נתונים.<sup>119</sup> די בנימוקים אלה כדי להצדיק את המשך הישארותם תחת חסותם של אגפי השיקום ואת אי ביטולו של חוק חבלה בחופשה.

13. עם זאת, יש לשאוף לצמצום המקרים שבהם התנהגות שאינה הולמת תזכה בהכרה. המבחן הקבוע בחוק, בדבר התנהגות רעה וחמורה, הוא מצומצם מדי ויישומו גורם להכרה בזכאות במקרים שאינם הולמים את הרצון לשמר את הערכיות המונחת בבסיס אותה זכאות.

14. הוועדה בחנה כמה חלופות לשינוי. בין החלופות שנשקלו, נשקל המבחן של "זיקה לשירות". על פי מבחן זה, התנאי להכרה בזכאותו של חייל הנפגע בחופשה הוא שנסיבות הפגיעה תהיינה בעלות זיקה כלשהי לשירותו הצבאי. יישום מבחן זה יביא לאי הכרה בזכאות במגוון רחב של פעילויות שבהן עוסקים חיילים בחופשתם, כגון פגיעה עקב נפילה בביתו של החייל או בעת בילוי שגרתי עם חברים.

15. הוועדה אינה ממליצה לאמץ חלופה זו. יש ליתן בידי החיילים את החירות לבלות בחופשתם כרצונם, לבצע פעילות ספורטיבית, לנסוע ולהתנהל באופן חופשי ומשוחרר במהלך חופשתם. חופשה נועדה להתאווררות ולהתרעננות מהשירות הצבאי ול"אגירת כוחות" לקראת החזרה לשירות. אימוצו של מבחן "הזיקה לשירות" היה מביא לתוצאה שאינה רצויה, שעל פיה מרבית הפעילויות השגרתיות בחופשה לא היו מזכות בהכרה.

<sup>119</sup> על היחס הטוטלי בין המסגרת הצבאית למשרתיה עמד בהרחבה פרופ' אסא כשר בהופעתו לפני הוועדה ביום 14.1.2010, בעמ' 20-23 לפרוטוקול.

## המלצות הוועדה

16. לא יבוטל חוק חבלה בחופשה.

המצב שמכתיב החוק, ולפיו אין נדרש מחיילים בשירות חובה הנפגעים בעת חופשה קיומו של התנאי "תוך ועקב השירות", יחד עם יתר התנאים הקבועים בחוק חבלה בחופשה, ייוותר על כנו.

17. הוועדה ממליצה כי על החיילים הנפגעים בעת שהות בחופשה יחול חריג אחר לזכאותם. במקום התנהגות רעה וחמורה אשר כוללת מעשים חמורים הלוקים בזדון, די יהיה בכך שהנפגע נהג בפזיזות על מנת שתשלל זכאותו להיות מוכר כנכה צה"ל או כחלל צה"ל.

על אמות המידה ליישום חריג הפזיזות ניתן ללמוד מסעיף 20(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, המגדיר "פזיזות" בדין הפלילי,<sup>120</sup> ומוצע לאמץ את הגדרת הדין הפלילי בעניין זה. אימוץ מבחן הפזיזות באופן שיהווה חריג להכרה בזכאות של חיילים שנפגעו בעת שהות בחופשה יביא להכרה בזכאותם של חיילים אשר פעלו באופן אחראי, ראוי והולם ולהפניית המשאבים אליהם.

18. החלת ההמלצה בדבר חריג "הפזיזות" על חיילים בחופשה משמעה שזכאותם של חיילים בחופשה תוכר אם יעמדו בתנאי חוק חבלה בחופשה, ללא הדרישה "תוך ועקב" כאמור. זאת, ובלבד שלא נהגו בפזיזות (או באופן חמור מזה).

19. אימוץ מבחן זה לגבי חיילים שנפגעו בעת חופשה יביא להשגת המטרה של צמצום המקרים שבהם אין זה הולם, מבחינה ערכית, להכיר בחיילים שנפגעו במהלך החופשה כנכי צה"ל או כחללי צה"ל.

---

<sup>120</sup> "פזיזות" מוגדרת בסעיף 20(א) לחוק העונשין והיא עשויה להיות אחת משתיים: אדישות – שוויון נפש לאפשרות שתיגרמנה התוצאות האמורות, או קלות דעת – נטילת סיכון בלתי סביר לאפשרות שתיגרמנה התוצאות האמורות, בתקווה להצליח למנען.

## תחולת ההמלצות

20. מועד תחולת ההמלצות הוא בהתאם למועד הקבוע בפרק שלישי: "אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום".



## פרק שמיני: סיכום המלצות הוועדה

### 1. אמות המידה להכרה בזכאות לסיוע מאגפי השיקום

#### א. כללי

- 1) בהמלצות הוועדה הוענק משקל רב לפן הערכי אשר הועלה פעמים רבות לפני הוועדה. הוועדה רואה לנגד עיניה את הצורך בהקצאה נכונה ויעילה של המשאבים הקיימים וסבורה כי יש לחזק את הייחודיות המוקנית למעמדם של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל.
- 2) הוועדה מאמינה כי ניתן לחזק את מעמדם של נכי צה"ל ושל משפחות הנספים באמצעות קביעת אמות מידה ממוקדות יותר להכרה בזכאות.
- 3) התנאים להכרה בזכאות כיום הם שהפגיעה אירעה בזמן השירות ו"עקב השירות".
- 4) המונח "עקב השירות" כולל הן מבחן של קשר עובדתי בין האירוע לבין הפגיעה (אם האירוע הוא שגרם, מבחינה עובדתית, לפגיעה) והן מבחן של קשר משפטי.
- 5) המלצות הוועדה עניינן בקשר המשפטי האמור. בתי המשפט מפרשים כיום בדרכים שונות את מבחן הקשר המשפטי לצורך הכרה בזכאותם של נפגעים במערכת הביטחון. מבחן זה כולל רכיב סובייקטיבי ורכיב אובייקטיבי. הרכיב הסובייקטיבי פורש כרגישותו המיוחדת של הנפגע. הרכיב האובייקטיבי זכה לפרשנויות שונות של בתי המשפט, לעתים כתנאי של "ייחודיות ומיוחדות" המאפיינות את תנאי השירות, ולעתים הוא פורש בדרכים אחרות, כגון אירוע שיש בו "ממשות", אף אם אין הוא ייחודי ומיוחד לשירות.
- 6) הפרשנות השונה המוענקת לרכיב אובייקטיבי זה, והיעדר עיגון בחוק לכלל התנאים להכרה בזכאות, יוצרים חוסר בהירות וחוסר קוהרנטיות בשאלת הזכאות.

## ב. המלצות הוועדה

### 1) התנאים להכרה בזכאות

הוועדה ממליצה לקבוע תנאים מוגדרים וברורים בחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים לצורך הכרה בזכאות, בהתאם לסוג השירות ולסיבת הפגיעה, כדלקמן:

א) חיילים בשירות חובה וחיילים בשירות מילואים פעיל, אשר נחבלו בזמן שירותם ועקב שירותם, יוכרו כזכאים אף אם נסיבות הפגיעה אינן ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני.

ב) חיילים בשירות קבע אשר נחבלו בזמן שירותם, יוכרו רק אם תנאי השירות שגרמו לפגיעה הם "ייחודיים ומיוחדים" לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים. התנאי בדבר "הייחודיות והמיוחדות" יתווסף לדרישות האחרות, של חבלה בזמן השירות ושל קיומו של קשר סיבתי-עובדתי בין האירוע לבין הנכות. על פי תנאי זה, המיושם פעמים רבות בבתי המשפט בערכאות השונות, יש לבחון אם ייחודיות השירות ומיוחדותו הן שהביאו בפועל לפגיעה ואם תנאי השירות שגרמו לפגיעה הינם צבאיים או ביטחוניים במהותם.

ג) חיילים בשירות חובה וחיילים בשירות מילואים פעיל, אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה, יידרשו לעמוד – מלבד התנאים הקבועים בדין "תוך ועקב השירות" – בתנאי נוסף של "ייחודיות ומיוחדות" לשירות.

ד) חיילים בשירות קבע, אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה בזמן שירותם, לא יחולו עליהם הסדרים של חוק הנכים וחוק משפחות חיילים. תחת זאת, יחול עליהם הסדר זהה לזה החל על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

### 2) ההסדר שיחול על אלה שלא יעמדו בתנאי הזכאות החדשים

נכים, או משפחות הנספים, אשר לא יהיו זכאים על פי אמנת המידה בחוקי השיקום אבל עונים לתנאים הקבועים להכרה כ"נפגעי עבודה" במוסד לביטוח

לאומי, ממליצה הוועדה להחיל עליהם הסדרים זהים לאלה החלים על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

מאחר שמנגנון ההפרשות כחלק מהשכר של המשתייכים לגופים הזכאים לטובת המוסד לביטוח לאומי אינו מושפע כיום מהאפשרות שיחולו על הזכאים ההסדרים החלים על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי, ממליצה הוועדה על קביעתו של מנגנון אשר יביא בחשבון אפשרות זו.

מאחר שהתגמול לנפגעי עבודה מבוסס על השכר הרבעוני (רבע שנתי) שקדם לפגיעה, ממליצה הוועדה כי התגמול לחיילים בשירות חובה (המשתכרים שכר נמוך) יהיה בהתאם ל"תגמול המזערי" המוענק לחיילי מילואים שאינם משתכרים, לפי הקבוע בפרק י"ב בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] המסדיר "תגמולים למשרתים במילואים".

### **(3) זכאות לתגמולים לאלמנת נכה שנפטר שלא עקב נכותו**

הוועדה סבורה כי הוראת אגף משפחות והנצחה,<sup>121</sup> המקנה זכאות לתגמולים לאלמנות נכי צה"ל שנפטרו, שלא עקב נכותם – והיו בדרגת נכות של 50% ויותר בגין חבלה בפעילות מבצעית – אינה ראויה. הוועדה סבורה כי יש לבטלה.

### **(4) תחולה על הגופים הביטחוניים הזכאים**

המלצות הוועדה תחולנה בהתאמה על כל הגופים הביטחוניים הזכאים.

ככל שקיימות המלצות שונות לסוגי אוכלוסיות שונות, תחולנה אותן ההמלצות בהתאמה על המשרתים בגופים אלה. ההמלצות החלות על חיילים בשירות חובה בצה"ל תחולנה על חיילים בשירות חובה, ככל שקיימים כאלה, בגופים הביטחוניים האחרים. ההמלצות החלות על משרתי הקבע בצה"ל תחולנה בהתאמה על המשרתים בגופים הביטחוניים הזכאים הנוספים, וגם ההסדרים השונים יחולו בהתאם.

---

<sup>121</sup> הוראת אגף משפחות והנצחה מס' 21.01 מיום 1.1.2009.

## 2. הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום

### א. כללי

עם השנים הצטרפו למעגל הזכאים גופים רבים, אשר – לעתים – אין לפעילותם ולאופי השירות בהם כל ייחודיות צבאית או ביטחונית.

### ב. המלצות הוועדה

- (1) משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי (השב"כ), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד), שירות בתי הסוהר, צד"ל וגופים טרום הקמת המדינה, ייוותרו במעגל הגופים הזכאים.
- (2) כיתות כוננות, רבש"צים ומגינים ייכללו כגוף זכאי אם נבעה הפגיעה כמפורט בהסדר החל בעניינם.<sup>122</sup>
- (3) משרד החוץ ומשמר הכנסת לא ייכללו כגופים זכאים.
- (4) אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם לא ייכללו בין הזכאים (בהתאם להסדר הקבוע כיום בהוראות משרד הביטחון 48.14), למעט המשתתפים במסגרת קד"צ (שאינה קורס נהיגה) ומועמדים ליחידת ההתנדבות.
- (5) הוועדה ממליצה כי, לפני הגשת תביעה לאגפי השיקום על ידי המשרתים בגופים הזכאים, תישקל זכאותם בקפידה על ידי גורמים מוסמכים מקרב אותם גופים.

<sup>122</sup> מסמך מלשכת היועץ המשפטי לממשלה, מעמד הנפגעים מכיתות הכוננות, מיום 18.12.2002.

### 3. זכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה

#### א. כללי

הזכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה התרחבה במהלך השנים. כיום, זכאים לרכב רפואי לא רק בעלי מגבלה בכושר הניידות אלא גם נכה בעל דרגת נכות כוללת של 50% ומעלה (בין בגין פגימה אחת ובין בגין מספר פגימות), גם אם נכות זו אינה יוצרת מגבלת ניידות כלשהי.

#### ב. המלצות הוועדה

(1) הוועדה ממליצה על ביטול ההוראה המקנה זכאות לרכב רפואי לבעלי נכות כוללת של 50% ומעלה, וכן על שינוי אמות המידה לזכאות. רכב רפואי יינתן לנכה בהתאם למבחנים של פגיעה בכושר הניידות.

(2) לצורך קביעת הזכאות, תוקם ועדה מקצועית רפואית אשר תקבע את אמות המידה לזכאות כבסיס לקביעת הצורך בניידות. אמות המידה תיקבענה על פי סוגי הליקויים ועל פי דרגות הנכות שיש בהם כדי לפגוע בכושר הניידות של הנכה. כן ייקבע נפח המנוע של הרכב היציג המתאים לכל אחת מקבוצות הליקויים ודרגות הנכות.

(3) רשימת הליקויים לא תוגבל לפגיעות בגפיים והיא עשויה לכלול גם נכויות אחרות, דוגמת פגיעות בעמוד שדרה, עיוורון, בעיות לב, פגיעות ראש ובעיות נשימה, ובלבד שיש בנכות כדי להגביל את כושר הניידות.

(4) עניינו של נכה, אשר יגיש בקשה לקבלת ההטבה של רכב רפואי, ייבחן בוועדת ניידות באגף שיקום נכים. ועדת הניידות תדון בשאלת זכאותו של הנכה בהתאם למגבלת הניידות, על פי אמות המידה שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית הרפואית.

(5) הוועדה ממליצה להשאיר על כנו את אמות המידה לזכאות לרכב מדינה.

- 6) סוג הרכב היציג יהיה אחיד לכלל הנכים – בעל נפח של 1,600 סמ"ק. במקרים שבהם קיימים צרכים רפואיים מיוחדים (כפי שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית "אד-הוק" כמפורט לעיל), יהיה נפח המנוע 2,000 סמ"ק. מקרים חריגים, שבהם נדרש רכב מסוג מיוחד או רכב בנפח מנוע גדול יותר, יידונו בוועדת חריגים.
- 7) הזכאות להחלפת רכב רפואי תהיה אחת ל-4.5 שנים.
- 8) תדירות זו תחול גם על הזכאות לקבלת סיוע להחלפת רכב אישי של הורים שכולים ושל אלמנות.
- 9) תבוטל הזכות לקבל שני כלי רכב מטעם המדינה (האחד, מכוח התפקיד של מי שעובד בשירות המדינה, והשני – מכוח חוקי השיקום). הזכאי ליותר מכלי רכב אחד מטעם המדינה יקבל, על פי בחירתו, כלי רכב אחד בלבד אשר יהיה מותאם לתפקידו ולמעמדו וכן לצרכיו הרפואיים.
- 10) השינוי באמות המידה לזכאות יחול על מי שהגיש את הבקשה לקבלת הזכאות לרכב לאחר המועד הקובע. אולם, מי שהגיש את הבקשה לפני מועד זה, והיה זכאי לרכוש רכב או להחליפו (על פי ההוראות הקיימות כיום) לאחר המועד הקובע, לא תישלל ממנו הזכאות לקבלת ההטבה גם אם לא יעמוד באמות המידה החדשות.
- 11) המלצות הוועדה בעניין **סוג הרכב היציג ותדירות ההחלפה** תחולנה גם על מי שהגיש את הבקשה לקבלת ההטבה לפני המועד הקובע. המלצות הוועדה בנושא סוג הרכב ותדירות ההחלפה תחולנה על הזכאים הוותיקים החל מהמועד הראשון (שלאחר המועד הקובע) שבו יהיו זכאים להחלפה.

#### 4. מענק חד פעמי

- א. הוועדה אינה ממליצה להוציא את בעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29% אל מחוץ למעגל הזכאים לטיפול ולהטבות אגף שיקום נכים, כפי שהדבר נעשה בעניינם של בעלי דרגת נכות בשיעור 10%-19% אשר הגישו את תביעתם לאחר 1.1.1996.

ב. לבעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29% תינתן הזכות לבחור במענק חד פעמי ולקבלו במקום תגמול חודשי. גובה המענק יתבסס על היוון התגמולים החודשיים העתידיים להשתלם וייקבע על ידי המחוקק על פי עקרונות כלכליים ובהתאם לתוחלת החיים של הנכה.

ג. הנכים שיבחרו לקבל את המענק יטופלו בקופות החולים ולא באגף שיקום נכים, והם לא יהיו זכאים לקבל הטבות מאגף שיקום נכים.

ד. בקשה של נכה לממש את זכותו לקבל את המענק תידון על ידי אגף שיקום נכים והיא תיבחן בשני מישורים. האחד, אם – מבחינה רפואית ושיקומית – יקבל הנכה טיפול ראוי במסגרת קופות החולים; השני, אם הנכה כשיר – מבחינה רפואית ונפשית – לבחור בקבלת המענק במקום התגמול החודשי, ולעשות שימוש מושכל בסכום המענק שישולם לו.

ה. לעניין בעלי דרגת נכות בשיעור 10%-19% שהגישו את תביעתם לנכות לפני 1.1.1996, ואשר טרם הותקנו לגביהם כללים באשר לברירת המענק המוקנית להם לפי סעיף 14 לחוק הנכים, מן הראוי שהגורמים המוסמכים יתכנסו בהקדם לקביעתם של כללים אלה.

## 5. חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה בחופשה

זכאותם של חיילים בשירות חובה אשר נפגעו בעת שהייתם בחופשה תוכר ללא דרישת "עקב השירות", ובלבד שיעמדו בתנאים הקבועים בחוק חבלה בחופשה. במובן זה, אין שינוי בהשוואה למצב כיום. השינוי המומלץ הינו קביעת חריג אחר במקום זה הקבוע בסעיף 9 לחוק הנכים ובסעיף 16 לחוק משפחות חיילים. במקום התנהגות רעה וחמורה יהיה החריג לזכאות "התנהגות בפזיזות". על פי מבחן זה, אם חייל בחופשה נפגע עקב התנהגות פזיזה (או חמורה מכך), לא תוכר זכאותו כנכה צה"ל או כחלל צה"ל.





## הערתו של ד"ר גבריאל קלינג, חבר הוועדה

### עניין שהוועדה לא נזקקה לו – קביעת דרגת נכות

חלק ניכר מהעדים שהופיעו לפני הוועדה התייחסו בהרחבה לטיפול בקביעת הנכות. בין אלה שהתייחסו לכך היו בעלי תפקידים בהווה ובעבר במערך של קביעת הנכות. כמעט ללא יוצא מהכלל, נמתחה ביקורת על דרך תפקודו של מערך זה. הייתה גם תרעומת על הערעורים הרבים ועל מעורבותם של עורכי דין. תוצאתו של המצב הקיים היא פגיעה בנכים ועלויות ניכרות של ההתמודדות עם המערכת בקביעת הנכות. הפגיעה בנכים אינה פגיעה בזכויותיהם בלבד, אלא גם בכבודם ובמעמדם כמי שזכאים ליחס מיוחד בשל תרומתם למדינה. מן הראוי היה שהוועדה תדון בדרך קביעת הנכות ותגבש המלצות גם בעניין כאוב זה.

רוב חברי הוועדה החליט שלא להיזקק לסוגיה משני טעמים. ראשית, משום שסברו כי עניין זה אינו מצוי בכתב המינוי של הוועדה. לטעמי, פירוש זה של כתב המינוי הוא שגוי. ברישא של כתב המינוי נאמר כי תפקידה של הוועדה "להביא לייעול וחסכון במערכת השיקום...". אין עמי ספק ששינוי באופן הקביעה של הנכויות עשוי להביא לייעול במערכת השיקום ויש סיכוי שגם לחיסכון במשאביה.

שנית, נטען כי בהמשכו של כתב המינוי מפורטים הנושאים שהוועדה מתבקשת לבדוק. קביעת הנכויות אינה נמנית ביניהם. גישה זו מתעלמת מכך שקודם לפירוט העניינים שהוועדה התבקשה לבדוק נאמר "בין היתר". משמע, שהרשימה שבאה לאחר מכן אינה ממצה. עצם התנהלותה של הוועדה בשמיעת עדויות על הנושא ואף בייזום הזמנת עדים לנושא זה, מעיד על כך שעד שלב מסוים הבינו גם יתר חברי הוועדה כי עניין זה מסור לטיפול של הוועדה.

טעם נוסף שמועלה נגד הדיון בנושא זה הוא שהעניין הועלה בדו"ח הביניים של צוות הבדיקה לבחינת תפקוד אגף שיקום נכים שמונתה על ידי ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, שבראשה ח"כ ישראל חסון. עיקר ההמלצות של אותה ועדה (בסעיף 27 להמלצותיה) הוא בחינה עם מומחים ועם משרד הבריאות את האפשרות ליישם מודלים שונים (סעיף 27 לדו"ח הביניים); בחינת היחס והסמכות שבין חוות דעת רפואית מקצועית של רופא אמון לבין קביעה של ועדה רפואית (סעיף 27(ו)); ובחינת הסמכות של קצין התגמולים לערער על קביעת חוות דעת רפואית מקצועית של רופא אמון ועל קביעה של ועדה רפואית (סעיף 27(ז)). משמע, שהוועדה בראשות ח"כ חסון מבקשת כי ימונו גופים שונים לבחינת הנושאים הנזכרים. לדעתי, ועדת גורן היא זו שצריכה לדון בנושאים וליתן המלצותיה. בוועדה חברים קצין רפואה ראשי לשעבר, קצין בכיר שהוא נכה הבקי בפגמי

המערכת, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי האחראית למערכת הקובעת נכויות, המקבילה לזו של משרד הביטחון, ושני שופטים שעסקו בקביעת נכויות בתחומים שונים. לא נראה לי שהוועדה חסרה יכולת לדון בדרך לקביעת נכויות. לכן, היה על הוועדה לחוות דעתה ולהמליץ על השינויים הראויים בטיפול בקביעת דרגת הנכות.



החלטה מס. 198 של הממשלה מיום 12.05.2009  
הממשלה ה-32 בנימין נתניהו

#### נושא ההחלטה: התייעלות באגפי השיקום של משרד הביטחון

**מחליטים:** 1. להטיל על ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר להקים ועדה ציבורית, בראשות שופט בדימוס, שחבריה יהיו, בין השאר: אנשי ציבור מתחום האקדמיה, איש ציבור מתחום הכלכלה, ומנכ"ל המוסד לביטוח לאומי (להלן - הוועדה הציבורית). נציג משרד הביטחון ונציג משרד האוצר ישמשו כמשקיפים בוועדה. הוועדה הציבורית תוקם בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו.

תפקידי הוועדה הציבורית יהיו לבחון אמות מידה לזכאות לסיוע באגף שיקום נכים ובאגף משפחות והנצחה) להלן ביחד - אגפי השיקום), כך שהרכב האוכלוסייה המטופלת באגפי השיקום יבטא את מחוייבות המדינה למי שנפגע בפעילות ביטחונית בשליחותה, במטרה להביא לייעול בפעילות מערכת השיקום ולאיתור מקורות לחיסכון תקציבי ובכפוף למסגרת התקציב הקיימת המיועדת לאגפי השיקום. במסגרת הבחינה כאמור, תבחן הוועדה, בין היתר, את אלה:

א. מכלול אמות המידה והקריטריונים שלפיהם מוכרים זכאי אגפי השיקום תוך יצירת הבחנה בין אוכלוסיות שונות בהתאם לאופי האירוע שגרם לפגיעה ותוך מתן עדיפות לזכאות לנפגעים מפעילות בעלת אופי מבצעי.

ב. הרחבת התנאים אשר בהתקיימם יהיו מצטרפים חדשים זכאים לקבלת מענק חד-פעמי במקום קבלת תגמולים והטבות אחרות.

2. לקבוע כי המלצות הוועדה הציבורית יוגשו לממשלה תוך 6 חודשים מיום תחילת עבודתה של הוועדה וכי הממשלה תקיים בהן דיון תוך 30 ימים מיום הגשתן.





הקריה, א'      כסלו      תש"ע  
18      בנובמבר      2009  
קס:לשכת      השר--10985  
181109

לכבוד  
השופט (בדימוס) אורי גורן  
השופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג  
גבי אסתר דומיניסיני  
פרופ' יוסי תמיר  
פרופ' ערן דולב  
מר אביגדור קהלני  
מר עוזי לוי

**הנדון: מינוי ועדה ציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום**

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 198 מיום 12.5.09 (מצ"ב), הננו ממנים אתכם בזה כוועדה ציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לסיוע מאגף שיקום נכים ומאגף משפחות והנצחה במטרה להביא לייעול וחסכון במערכת השיקום, והכל במסגרת התקציב הקיים לאגפי השיקום.
2. כיו"ר הוועדה ישמש השופט (בדימוס) אורי גורן.
3. בהתאם לכך מתבקשת הוועדה לבדוק, בין היתר, את אלה:
  - א. אמות המידה והקריטריונים שלפיהם תנתן הכרה על-פי הדין ע"י קציני התגמולים באגפי השיקום האמורים, תוך חתירה ליצור אבחנה בין מי שנפגעו במהלך שירותם עקב פעילות בעלת אופי מבצעי לבין נפגעים אחרים.
  - ב. הרחבת התנאים אשר בהתקיימם ניתן יהיה לשלם לזכאים חדשים מענק חד פעמי במקום תגמולים והטבות אחרות.
  - ג. קריטריונים לעניין זכאות לרכב רפואי.
4. הוועדה תמליץ על מועדי תחולה של ישום מסקנותיה.
5. הוועדה תגיש לממשלה את המלצותיה בתוך 6 חודשים מיום תחילת עבודתה.
6. אנחנו מודים לכם על הסכמתכם לכהן בוועדה.

ד"ר יובל שטיינץ      א. אהרן ברק      בנחמין נתניהו  
שר האוצר      שר הבטחון      ראש הממשלה



### גורמים שהופיעו לפני הוועדה

הוועדה שמעה 56 גורמים מן הציבור וגורמים ממלכתיים שהופיעו לפניה. חלקם זומן בעקבות פנייתם לוועדה, חלקם זומן ביוזמת הוועדה.

רשימת האנשים בהתאם לסדר הופעתם לפני הוועדה, היא זו :

- מר **פינחס בוכריס** – מנכ"ל משרד הביטחון.
- מר **קותי מור** – ראש אגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- מר **חיים בר** – יו"ר ארגון נכי צה"ל.
- מר **דני בן-אבו** – מ"מ יו"ר ארגון נכי צה"ל וראש מחוז השפלה בארגון.
- מר **אריה מועלם** – ראש אגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון.
- מר **אלי בן שם** – יו"ר ארגון "יד לבנים".
- ד"ר **יונה בר-גור** – יו"ר סניף "יד לבנים" ברמת השרון.
- מר **יוסף לוטנברג** – יו"ר סניף "יד לבנים" בתל-אביב-יפו.
- מר **פינחס בוכריס** – מנכ"ל משרד הביטחון – הופעה שנייה.
- מר **ישראל שרון** – ראש היחידה לתגמולים והטבות, אגף שיקום נכים, משרד הביטחון.
- מר **שי בכר** – ראש תחום תגמולים והטבות, אגף שיקום נכים, משרד הביטחון.
- מר **אמנון אברמוביץ'** – נכה צה"ל, עיתונאי ועורך דין.
- פרופ' **קותי גרשוני** – נכה צה"ל.
- מר **גד רפן** – נכה צה"ל.
- גב' **נאוה שוהם** – יו"ר ארגון אלמנות ויתומי צה"ל.
- מר **גיל סימנהויז** – מנכ"ל ארגון אלמנות ויתומי צה"ל.
- גב' **יהודית דויטש** – ראש היחידה לתביעות ולקביעת זכאות נכים – אגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- פרופ' **יצחק שקד** – יועץ רפואי לאגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- ד"ר **עמוס שינדלר** – יועץ רפואי לאגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- ד"ר **פרץ וייס** – יועץ רפואי לאגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- פרופ' **אסא כשר** – אב שכול, פילוסוף, מומחה בתחום האתיקה הצבאית והרפואית.
- ד"ר **אורי זנדבנק** – הממונה על הוועדות הרפואיות באגף שיקום נכים.
- מר **שמעון נבון** – יו"ר הוועד הארצי בארגון נכי צה"ל.
- מר **חיים בר** – יו"ר ארגון נכי צה"ל – הופעה שנייה.
- עו"ד **עידן קליימן** – סגן יו"ר מחוז ת"א של ארגון נכי צה"ל.
- עו"ד **יוסי לוי** – יועץ משפטי לארגון נכי צה"ל.
- מר **אריה פינק** – לשעבר ראש אגף השיקום.
- מר **קותי מור** – ראש אגף שיקום נכים במשרד הביטחון – הופעה שנייה .
- ד"ר **עידו כץ** – ראש היחידה לשירותים רפואיים והרפוא הראשי המוסמך.
- מר **צבי אשל** – פונה מהציבור, לשעבר ראש תחום רכב רפואי וסגן מנהל מחוז שיקום דן.
- מר **אלי דבי** – אח שכול, יו"ר העמותה "לנצח אחי", פונה מן הציבור.
- עו"ד **רוני אלוני-סדובניק** – אחות שכולה, פונה מן הציבור.
- עו"ד **יעקב זכאי** – נכה צה"ל, פונה מן הציבור.

- מר צבי א' רוטנברג – פונה מן הציבור.
- רב ניצב דודי כהן – מפכ"ל משטרת ישראל.
- ניצב עמיחי שי – ראש אגף משאבי אנוש במשטרת ישראל.
- מר יובל דיסקין – ראש שירות הביטחון הכללי (שב"כ).
- מר מאיר דגן – ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד).
- רב גונדר בני קניאק – נציב שירות בתי הסוהר (שב"ס).
- פרופ' ג'וני גל – מרצה בבית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית בירושלים.
- מר אודי ניסן – הממונה על התקציבים במשרד האוצר.
- עו"ד הלן מור – יועצת משפטית לאגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- עו"ד אחז בן ארי – היועץ המשפטי למערכת הביטחון.
- ד"ר דני דולפין – לשעבר הרופא הראשי וראש היחידה לשירותים רפואיים באגף שיקום נכים.
- אלוף (במיל.) עמוס ירון – לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון וראש אכ"א.
- אלוף (במיל.) אלעזר שטרן – לשעבר ראש אכ"א.
- אלוף אבי זמיר – ראש אכ"א.
- גב' קרן ברהום – לשעבר ראש תחום תקציבים באגף שיקום נכים במשרד הביטחון.
- עו"ד נפתלי גרינברג.
- אל"מ (במיל.) ד"ר חיים קנובלר – פונה מן הציבור.
- פרופ' אמנון כספי – נכה צה"ל, פונה מן הציבור.
- גב' אילנה שרייבמן – סמנכ"ל נכות כללית – המוסד לביטוח לאומי.
- מר יצחק כהן – שופט מכהן בבית המשפט המחוזי בחיפה.
- נצ"מ יוסף גריף – סגן מפקד משמר הכנסת.
- סני"צ בנצי ארבבוף – קצין משאבי אנוש במשמר הכנסת.
- עו"ד אורית סון – משנה לפרקליט המדינה – עניינים אזרחיים.
- עו"ד שרון מאירי ועו"ד תמר סיון – נציגי ועדת נכים, תגמולים ושיקום בלשכת עורכי הדין בישראל.
- פרופ' זהבה סולומון – כלת פרס ישראל, פרופ' לאפידמולוגיה, לפסיכיאטריה ולעבודה סוציאלית באוניברסיטת תל-אביב.
- פרופ' יוסי זוהר – מנהל מחלקה פסיכיאטרית בב"ח שיבא ופרופ' באוניברסיטת תל אביב.
- רב אלוף גבי אשכנזי – ראש המטה הכללי.



123 התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי סוג שירות\*

סה"כ	בטיפול קופ"ח ובמימון האגף		בטיפול שוטף 10%-100% כולל זכאים בתהליכי ועדות**		
	9%-0%	10%-19% הוכרו אחרי 1996		חובה	צה"ל
49,665	29,065	4,371	16,229	מילואים	
21,797	12,795	937	8,065	קבע	
16,496	8,666	2,465	5,365	משטרה	
7,854	3,705	1,430	2,719	שב"ס	
1,279	523	242	514	שב"כ ומוסד	
191	54	47	90	צד"ל	
82	58	22	2	אחר	
1,645	845	159	641	סה"כ	
<b>99,009</b>	<b>55,711</b>	<b>9,673</b>	<b>33,625</b>		

\* הנתונים נכונים ליום 31.12.2009.

\*\* זכאים בתהליך ועדות - בעיקר נכים הממתינים להופיע לפני ועדה רפואית ראשונה או חוזרת לשם קביעת אחוזי נכות (נכון ל-12.2009 : 4,497 נכים).

123 מסמך משרד הביטחון – אגף שיקום נכים, סימוכין 15101-020610, מיום 7.6.2010 – נספח ב'.



התפלגות אוכלוסיית הנספים לפי סוג השירות והגופים הזכאים\*<sup>124</sup>

מספר הנספים	הגוף/סוג השירות
12,315	צה"ל – חיילי חובה
2,140	צה"ל – חיילי קבע
3,694	צה"ל – חיילי מילואים
8	שוחרים
10	גדני"ע
851	משטרה
42	שירות בתי הסוהר (שב"ס)
66	שב"כ
38	מוסד
9	כיתת כוננות ביישובי ספר
99	ארגון אצ"ל
642	בריגדה
686	ארגון ההגנה
52	ארגון הגדוד העברי
58	ארגון השומר
47	ארגון לח"י
54	פלמ"ח
44	משמר העם
9	ארגון ניל"י
12	מתנדבי ארץ ישראל
1,639	נכי צה"ל שנפטרו
129	נפטרים בנסיבות שונות שהוכרו כחללים
22,644	סה"כ

\* הנתונים נכונים לדצמבר 2009.

<sup>124</sup> הנתונים הועברו לוועדה על ידי אגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון, ביום 7.1.2010.



התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי נסיבות הפגיעה\*<sup>125</sup>

סה"כ	בטיפול שוטף 10%-100% כולל זכאים בתהליכי ועדות**	בטיפול קופ"ח ובמימון האגף		
		10%-19% הוכרו אחרי 1996	9%-0%	
32,548	21,273	1,910	9,365	פעילות מבצעית (קרב, אימונים, פעילות אווירית)
27,671	13,731	4,333	9,607	מחלה
38,205	20,214	3,412	14,579	תאונות עבודה, תאונות דרכים, אחר
585	***493	18	74	חופשה (חיילים בשירות חובה – תאונות דרכים, אחר)
<b>99,009</b>	<b>55,711</b>	<b>9,673</b>	<b>33,625</b>	סה"כ

\* הנתונים נכונים ליום 31.12.2009.

\*\* זכאים בתהליך ועדות - בעיקר נכים הממתינים להופיע לפני ועדה רפואית ראשונה או חוזרת לשם קביעת אחוזי נכות (נכון ל-12.2009 : 4,497 נכים).

\*\*\* מתוכם 183 נכים נפצעו בתאונות דרכים בחופשה.

<sup>125</sup> מסמך משרד הביטחון – אגף שיקום נכים, סימוכין 15101-020610, מיום 7.6.2010 – נספח ב'.



126 התפלגות אוכלוסיית הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה

מספר הנספים	נסיבות הפגיעה
482	פעילות מבצעית (קרב, תאונה מבצעית, תאונת אימונים ופעילות אווירית)
1,044	מחלה*
348	התאבדות
317	תאונת דרכים (בחופשה ובתפקיד)
207	שונות – תאונות שונות (נפילה מצוק, טביעה, פגיעת נשק וכד') פעילות חבלנית עוינת, רצח וכד'.
2,398	סה"כ

\* מספר הנספים עקב מחלה כולל נכים שנפטרו עקב מחלתם.

126 הנתונים מהווים סיכום של נתוני התפלגות הנספים בשנים 2009-2000 לפי נסיבות הפגיעה, שהועברו לוועדה על ידי אגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון (בפקסימיליה), ביום 11.1.2010.

