

## הכנסת התשע-עשרה

יוזמים : חברי הכנסת  
עפר שלח  
אלעזר שטרן  
ראובן ריבלין  
דוד צור  
עמר בר-לב  
מיקי רוזנטל  
איתן כבל  
עמרם מצנע  
יוני שטבון

---

פ/19/1594

הצעת חוק אמות המידה לזכאות לסיוע מאגפי השיקום והמשפחות במשרד הביטחון (תיקוני חקיקה),  
התשע"ג–2013

תיקון חוק הנכים 1. בחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט–1959 [נוסח משולב]<sup>1</sup> –  
(תגמולים ושיקום)

(1) בסעיף 1, במקום ההגדרה "נכות" יבוא :

"נכות" – איבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, בין גופנית ובין שכלית, או פחיתתו של כושר זה, שבאו לחייל משוחרר או לחייל בשירות קבע כתוצאה של אחת מאלה :

(1) חבלה, אשר אירעה בתקופת שירותו ועקב שירותו, בשירות שאינו שירות קבע ;

(2) חבלה, אשר אירעה בתקופת שירותו ועקב שירותו, בשירות קבע, ובלבד שתנאי השירות שגרמו לחבלה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים ;

---

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

(3) מחלה או החמרת מחלה, אשר אירעה בתקופת שירותו עקב שירותו, בשירות שאינו שירות קבע, ובלבד שתנאי השירות שגרמו למחלה או להחמרת המחלה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים;”;

(2) בסעיף 14 –

(א) במקום “19%” יבוא “29%”;

(ב) האמור בו יסומן “(א)” ואחריו יבוא:

”(ב) על אף האמור בכל הוראה אחרת בחוק זה, החל מהיום שבו ישולם לנכה מענק לפי סעיף קטן (א) ואילך, לא ישולם לו כל תגמול אחר לפי חוק זה, בגין אותה נכות.”;

(3) בסעיף 43(א1), אחרי “חוק זה” יבוא “לרבות נכה ששולם לו מענק לפי סעיף 14”.

בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי”ו–1950<sup>2</sup> –

תיקון חוק משפחות 2.  
חיילים שנספו  
במערכה (תגמולים  
ושיקום)

(1) בסעיף 1, במקום הגדרה “חייל שנספה במערכה” ו”נספה” יבוא:

””חייל שנספה במערכה” ו”נספה” פירושו – חייל או חייל משוחרר, שמת כתוצאה מאחת מאלה:

(1) חבלה, אשר אירעה בתקופת שירותו ועקב שירותו, בשירות שאינו שירות קבע;

(2) חבלה, אשר אירעה בתקופת שירותו ועקב שירותו, בשירות קבע, ובלבד שתנאי השירות שגרמו לחבלה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים;

(3) מחלה או החמרת מחלה, אשר אירעה בתקופת שירותו עקב שירותו, בשירות שאינו שירות קבע, ובלבד שתנאי השירות שגרמו למחלה או להחמרת המחלה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים;”;

<sup>2</sup> ס”ח התשי”ו, עמ’ 162.

(2) אחרי סעיף 6 יבוא :

"שליטת הטבות 6א. לא יהיה זכאי אדם לתשלומים או הטבות הניתנות ותשלומים לפי חוק זה, ולא יינתנו לאדם תשלומים או הטבות כאמור, אלא לפי הוראות חוק זה."

תיקון חוק הביטוח 3. בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995,<sup>3</sup> אחרי סעיף 75 יבוא :  
הלאומי

"זכאות משרתי 75א. על אף האמור בסעיף 75, הוראות פרק זה יחולו, כוחות הביטחון בשינויים המחויבים, גם ביחס למשרתים בגופים שחלים לגביהם חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב], וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950, אשר נסיבות פגיעתם אינן עומדות בתנאי הזכאות לפי החוקים האמורים."

תיקון חוק תגמולים 4. בחוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד), התשמ"ח-1988,<sup>4</sup> בסעיף 2 –  
לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד)

(1) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (א2) יבוא :

"(ב2) החבלה לא נגרמה עקב התנהגות פזיזה, או התנהגות חמורה מכך, מצדו של החייל;"

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "עד (א2)" יבוא "עד (ב2)".

תחולה 5. (א) הוראות חוק זה יחולו ביחס לכל תביעה או בקשה אשר תוגש החל מיום תחילתו של חוק זה ואילך.

(ב) הוראות סעיפים 1(2) ו-1(3) לחוק זה יחולו גם ביחס לכל תביעה או בקשה שהוגשו לפני תחילתו של חוק זה.

## ד ב ר י ה ס ב ר

בספטמבר 1949 הביא ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, בפני הכנסת את "חוק הנכים – תגמולים ושיקום", שענין לראשונה את זכויותיהם של מי ששילמו בגופם על השגתה של עצמאות ישראל. במעמד הצגת החוק אמר בן-גוריון כי "החללים הם רק חלק מהאבדות. רבים נשארו לשמחתנו בחיים, אך הם

<sup>3</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.  
<sup>4</sup> ס"ח התשמ"ח, עמ' 26.

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".

לימים נוספו לחוק זה חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"א–1950, וכן חוקים נוספים והסכמים בין מערכת הביטחון לבין הארגונים היציגים של נכי צה"ל ומשפחות החללים. כך נוצק המסד למערכת התגמולים והשיקום, באמצעותה משיבה המדינה מעט מחובה למי שההגנה על קיומה וגבולותיה גבו מהם את המחיר היקר מכל.

במהלך השנים התרחב מסד זה, באופן הסודק את בסיסו הערכי ומאיים על עצם הלגיטימיות שלו. הקריטריונים לזכאות הורחבו לבלי היכר: בתודעה הציבורית, חלל או נכה צה"ל הוא מי שנפגע עקב הנסיבות והתנאים המיוחדים של השירות הצבאי - בפעילות מבצעית, באימונים, או בנסיבות אחרות הנובעות מייחודיותו של השירות. ואולם בפועל, החלק הארי של חללי ונכי צה"ל המוכרים היום זוכים לכך בשל נסיבות, שאין להן דבר עם מיוחדות השירות. בכך נפגע הבסיס הערכי שעליו מושתתים החוקים השונים, וכן נפגעת יכולתה של מערכת השיקום לטפל בנפגעים שלמענם הוקמה, בשל עומס תקציבי ובירוקרטי בלתי נסבל.

מספר דוגמאות: מספרם של הנפגעים בפעילות מבצעית לכל סוגיה עומד על פחות משליש ממספרם הכולל של נפגעי צה"ל. ב-25 השנים שבין שנת 1985 לשנת 2010 הוקדשו רק 23 אחוזים מתקציבו של אגף השיקום, פחות מרבע, לטיפול במי שנפגעו בנסיבות של פעילות מבצעית (כולל אימונים); 40 אחוזים הוקדשו לטיפול במי שחלו במהלך שירותם הצבאי, לרוב בלי קשר לנסיבות שירותם, ו-37 אחוזים לנפגעי תאונות דרכים, חופשה ואחרות. בשנה שבין יום הזכרון לחללי צה"ל ב-2011 לזה של 2012 הוכרו 126 נספים כחללי צה"ל: פחות מעשרה מהם נפטרו בנסיבות שאפשר לכנות אותן "מבצעיות", גם בספירה המרחיבה ביותר.

לדברים יש השלכות מעשיות חמורות ביותר: אגף השיקום במשרד הביטחון קורס. בשנת 1980 עמד מספרם של המטופלים על ידי האגף על כ-27 אלף; היום הוא עומד על למעלה ממאה אלף נכים מוכרים, מתוכם למעלה מ-55 אלף המטופלים על ידי האגף באופן שוטף – זאת בנוסף ל-18 אלף הורים שכולים, אלמנות צה"ל ויתומים. לעובדי האגף, מסורים כל שיהיו, קשה במצב זה להבחין בין נפגעים אמיתיים למתחזים, והעומס מביא לא אחת למצב שבו מי שראויים לכל טיפול ותשומת לב חשים הזנחה ואטימות לב מצד המערכת.

שנית, תקציב השיקום – בצד תקציב הגמלאות לפורשי צה"ל – הוא הנתח הצומח במהירות הרבה ביותר בהוצאות הביטחון. ב-1983 עמד תקציב השיקום על כ-4 אחוזים מתקציב הביטחון; בתקציב 2013-2014 יעמוד נתח השיקום והמשפחות על 4.9 מיליארד שקלים, 12.5 אחוזים מתקציב הביטחון השקלי (ללא סיוע אמריקני). יחד עם הגמלאות יגיע הנתח לכמעט 30% מתקציב הביטחון השקלי.

ואולם יש להדגיש: מטרתה של הצעת חוק זו אינה להקל על אגף השיקום או על תקציב המדינה, אלא בראש וראשונה להשיב למעמד של חלל או נכה צה"ל את מובנו הערכי. הידללות הערך הזה היא סכנה אמיתית לבסיס הרחב של הוקרה ולגיטימציה עליו נשען צבא העם.

מאז 1975 ועד היום הוקמו ועדות שונות, במטרה לתקן את העיוות ולהחזיר את המערכת למצב אליו התכוון המחוקק. בנובמבר 2009 מינתה הממשלה ועדה ציבורית בראשות השופט (בדימוס) אורי גורן ("ועדת גורן"). בדצמבר 2010 הגישה הוועדה את המלצותיה. במעמד הגשת הדוח אמר חבר הוועדה, אלוף (מיל.) אביגדור קהלני – גיבור ישראל, נכה צה"ל ואח שכול – כי "אימוץ ההמלצות יגרום לכך שהמדינה

תחבק ותוקיר את אלה שבאמת מגיע להם מבחינה ערכית".

ועדת גורן השכילה ללכת בשביל זהב, שלא פגע בזכויותיהם של נכי צה"ל שהוכרו עד היום, ומנגד נוסחו בזהירות ורגישות כללים חדשים, שיביאו למטרה עליה הצהיר אלוף (מיל.) קהלני. ואולם, למרות שמסקנות הוועדה אומצו רשמית על ידי שר הביטחון אהוד ברק, לא יוּשמו המסקנות בשנתיים וחצי שחלפו. רק בינואר 2013, לאחר מו"מ מתיש, נחתם הסכם בין משרד הביטחון ובין ארגון נכי צה"ל. בהסכם נאמר, בין השאר, כי "ההכרעה הערכית לעניין הקריטריונים לקביעת הזכאות להכרה לפי חוק הנכים וחיקיקת השיקום תיקבע על ידי הממשלה וכנסת ישראל... הארגון יכבד כל הכרעה שהתקבלה ותתקבל על ידי הממשלה והכנסת".

הצעת חוק זו באה לנסח מחדש את תנאי הזכאות למעמד עתיר הכאב וההוד של חלל או נכה צה"ל. תוכנה מושתת על מסקנות ועדת גורן ועל ההסכם בין ארגון נכי צה"ל ומשרד הביטחון מינואר 2013. אין בה שום פגיעה בתנאים להם זוכים מי שכבר הוכרו כנכי צה"ל, אלמנות צה"ל או משפחות שכולות. כל כולה צופה פני עתיד.

להצעת החוק השלכות תקציביות משמעותיות ביותר, כולן עתידיות. היא לא תשנה, כאמור, את מעמדם של מי שכבר הוכרו כנכי צה"ל ושל משפחות החללים המוכרים, אבל תמעיט את מספרם של המוכרים בעתיד, ואיתו את הנטל על תקציב הביטחון ואגף השיקום. ואולם, יש לחזור ולהדגיש שמטרתה אינה חסכון תקציבי: היא נועדה, שנים לאחר שהוכר הצורך בכך, לחדש את הערכיות של המונחים "חלל צה"ל" ו"נכה צה"ל". כך תוכל המדינה, כדבריו של בן גוריון, לחזור ולשלם כמידת יכולתה חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת – לאלה הראויים לכך, ורק להם. להלן עיקרי השינויים הנכללים בהצעת חוק זו:

#### **התנאים להכרה בזכאות (סעיפים 1(1) ו-2(1)):**

בנוגע לחיילים בשירות חובה ובשירות מילואים פעיל שנחבלו במהלך שירותם, מוצע להשאיר את המצב החוקי הקיים על כנו, לפיו הם יוכרו כנכי וכחללי צה"ל רק אם הפגיעה אירעה עקב שירותם. בנוגע לחיילים בשירות קבע שנחבלו במהלך שירותם, מוצע להוסיף על התנאי הקיים כיום של התקיימות הפגיעה עקב שירותם, תנאי נוסף לפיו הם יוכרו כנכי וכחללי צה"ל אם תנאי השירות שגרמו לחבלה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים.

בנוגע לחיילים בשירות חובה ובשירות מילואים פעיל אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה בזמן שירותם, מוצע להוסיף על התנאי הקיים כיום של אירוע המחלה או החמרתה עקב שירותם, תנאי נוסף לפיו הם יוכרו כנכי וכחללי צה"ל אם תנאי השירות שגרמו למחלה או להחמרתה הם ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים.

בנוגע לחיילים בשירות קבע אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה בזמן שירותם, מוצע כי בניגוד למצב החוקי הקיים כיום, הם לא יוכרו כנכי וכחללי צה"ל.

#### **ההסדר שיחול על אלה שלא יעמדו בתנאי הזכאות החדשים (סעיף 3):**

מוצע, כי נכים, או משפחות הנספים, אשר לא יהיו זכאים על-פי תנאי הזכאות החדשים, אבל עונים לתנאים הקבועים להכרה כ"נפגעי עבודה" במוסד לביטוח לאומי, יחולו עליהם ההסדרים החלים על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.

### **ביטול הזכאות לתגמולים לאלמנת נכה שנפטרה שלא עקב נכותו (סעיף 2(2)):**

מוצע לבטל את תוקפה של ההטבה הניתנת לפניו משורת הדין, המקנה זכאות לתגמולים לאלמנות נכי צה"ל שנפטרו שלא עקב נכותם, והיו בדרגת נכות של 50% ומעלה בגין חבלה בפעילות מבצעית.

### **תשלום מענק חד פעמי במקום תגמול חודשי (סעיפים 1(2)-1(3)):**

מוצע לתת לבעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29% את הזכות לבחור לקבל מענק חד פעמי במקום תגמול חודשי, על-פי כללים, שיעורים ותנאים שייקבעו על ידי שר הביטחון. הנכים אשר יבחרו לקבל את המענק יטופלו בקופות החולים ולא באגף שיקום נכים במשרד הביטחון, והם לא יהיו זכאים לקבל הטבות כלשהן מאגף שיקום נכים.

### **החמרת התנאי לזכאות חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה בחופשה (סעיף 4):**

מוצע להחמיר את החרג הקיים כיום לזכאותם של חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה בחופשה, כך שבמקום שלילת הזכאות במקרים שהפגיעה אירעה אך ורק עקב התנהגות רעה וחמורה מצדו של החייל, די יהיה בכך שהנפגע נהג בפזיזות על-מנת שתישלל זכאותו להיות מוכר כנכה או כחלל צה"ל.

### **תחולת החוק (סעיף 5):**

מוצע כי התיקונים בחוק זה יחולו רק כלפי תביעות עתידיות שיוגשו מיום תחילתו של חוק זה, ולמעט התיקון בדבר הזכאות לקבלת מענק חד-פעמי, אשר יחול גם רטרואקטיבית כלפי תביעות שהוגשו לפני תחילתו של חוק זה.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ב באב התשע"ג – 29.7.13