

רס"ר אלון דגן

על ידי ב"כ גב' לינור לוי ו/או גב' יובל שימקין ו/או גב' יובל זאושניצר ו/או מר עדו פוירינג
מאוניברסיטת רייכמן
רח' האוניברסיטה, 8 הרצליה 4610101
טל': 09-9527354 ; פקס': 09-9527365
דוא"ל: haotrim@mishpat-mevuiam.co.il

העותר

נגד

1. הכנסת

ע"י ב"כ הלשכה המשפטית לכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 054-5740900 ; פקס': 050-2001722
דוא"ל: sugia1@hameshivim.co.il

2. שר הביטחון

3. אגף שיקום נכים במשרד הביטחון
המשיבים 2-3 על ידי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים
טל': 052-5798833 ; פקס': 052-2957499
דוא"ל: sugia2@hameshivim.co.il

המשיבים

עיקרי טיעון מטעם המשיבה 1

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדת המשיבה 1 להגיש בזאת את עיקרי כתב התשובה מטעמה.

המשיבה סבורה כי יש לדחות את העתירה כולה הנעדרת בסיס עובדתי ומשפטי.
עיקרי כתב התשובה המובאים להלן, הם בבחינת "תמצית" החומר הכתוב. ברי כי אין בעיקרי התשובה כדי למצות את הדיון ויש לקוראם בצוותא עם האסמכתאות המדוברות בכתב התשובה.

גב' נויא ערד

מר עומר אלאוף

באי-כוח המשיבה 1

א. פתח דבר

1. עניינה של העתירה בבקשת העותר למתן צו על תנאי, הכוללת שני סעדים, כאשר הסעד הרלוונטי לעניינה של המשיבה 1 הוא כדלקמן:

מדוע לא תתוקן ההגדרה של "מחלת שירות" בסעיף 1 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק הנכים" או "החוק") באופן שיאפשר למשרתי קבע שחלו במסגרת ועקב שירותם בפעילות מבצעית, לקבל הכרה בגין כל מחלה ("רשימה פתוחה") – בדומה לזכאותם של משרתי החובה והמילואים.

2. המשיבה אינה מקלה ראש בפגיעתו של העותר או בתרומתם של משרתי הקבע לביטחון המדינה. אין חולק כי מי שנפגע במהלך שירותו הצבאי זכאי להכרה, סיוע ומענה ראוי. ואולם, העתירה שלפנינו אינה עוסקת בעצם מתן המענה, אלא בשאלה מהו ההסדר המשפטי הראוי לכל סוג פגיעה, ומהם גבולותיו של חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק הנכים").
3. העותר מבקש להציג את חוק הנכים (שתוקן באמצעות סעיף 53(ה) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן: "תיקון 29") כחוק הפוגע פגיעה חוקתית בשוויון ושולל באופן גורף את זכויות משרתי הקבע. תיאור זה אינו משקף את ההסדר הקבוע בדין.
4. עמדת המשיבה היא כי חוק הנכים (בנוסחו לאחר תיקון 29) אינו שולל הכרה או מענה ממשרתי הקבע, אלא מבצע הבחנה בין מסלולי הכרה שונים בהתאם לאופי הפגיעה ולקשר בינה לבין השירות הצבאי.
5. בהתאם להסדר שנקבע בחוק, מקום שבו מדובר בפגיעה בעלת זיקה צבאית מובהקת - ההכרה תינתן במסגרת חוק הנכים; ואילו מקום שבו מדובר במחלות בעלות אופי רב-גורמי, אשר עשויות להתפתח גם במסגרת החיים האזרחיים הרגילים, ההכרה תיעשה במסגרת המסלול הכללי של נפגעי עבודה בביטוח הלאומי. מדובר בהבחנה עניינית המבוססת על שונות רלוונטית, ולא בהפליה פסולה.
6. המשיבים יטענו כי מדובר בהסדר חקיקתי מודע, מידתי וחוקתי, אשר גובש לאחר עבודת מטה מקצועית והליך חקיקה סדור; וכי אין עילה להתערבות שיפוטית בהכרעתו הערכית-מוסדית של המחוקק.

ב. חוק הנכים הוא הסדר שיקומי-ציבורי ייחודי

7. נקודת המוצא לדיון היא מהותו ותכליתו של חוק הנכים. החוק נחקק על רקע תפיסה ממלכתית של אחריות המדינה כלפי מי שנפגעו בגופם או בנפשם עקב שירותם הביטחוני. כבר בראשית הדרך תואר החוק כביטוי ל"חוב" של המדינה כלפי מי שסיכנו את חייהם להגנתה.
8. חוק הנכים אינו מגנון פיצוי נזיקי רגיל, אלא הסדר שיקומי-ציבורי ייחודי, המעניק מעטפת רחבה ומתמשכת של טיפול רפואי, שיקום (לרבות מקצועי), ליווי תעסוקתי, התאמות תפקודיות, תמיכה נפשית והטבות נלוות.
9. משכך, חוק הנכים אינו נועד להקנות הכרה אוטומטית לכל פגיעה או מחלה שהתפתחו בתקופת השירות. תכליתו היא למקד את ההסדר השיקומי הייחודי במקרים שבהם קיימת הצדקה

ציבורית ומוסרית מובהקת למתן מעטפת שיקומית חריגה, הנובעת מזיקה ממשית לליבת הסיכון הצבאי.

ג. תיקון 29 נועד לשרטט מחדש גבולות הכרה ברורים

10. לאורך השנים הורחבה ההכרה מכוח חוק הנכים באופן ניכר. התרחבות זו לוותה בריבוי מקרים שבהם הקשר בין הפגיעה לבין השירות הצבאי אינו מובהק, ואשר נסיבותיהם עשויות להתרחש גם במסגרת החיים האזרחיים הרגילים (להלן: "מקרי גבול"). על רקע זה מונתה ועדה ציבורית-מקצועית בראשות השופט (בדימ') אורי גורן שכונתה "ועדת גורן", אשר בחנה מחדש את גבולות ההכרה ואת אמות המידה להפעלת ההסדר.

11. מסקנתה המרכזית של ועדת גורן הייתה כי הרחבת ההכרה למחלות ופגיעות בעלות מאפיינים אזרחיים כלליים שוחקת הן את ההצדקה הציבורית להסדר והן את יכולתה של המדינה להעניק מענה איכותי למי שנפגעו עקב סיכון צבאי ייחודי (דו"ח ועדת גורן, עמ' 40, מצורף **כנספח 3** לתגובה).

12. על יסוד מסקנות אלה תוקן חוק הנכים (בתיקון 29). בניגוד לטענת העותר, אין מדובר בשלילת זכויות או בהתנערות מאחריות המדינה, אלא בעיצוב מחדש של גבולות ההכרה, תוך מעבר מהסדר רחב ועמום להסדר המבוסס על אמות מידה ברורות ואחידות (עמ' 458-461 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, מצורפים **כנספח 4** לתגובה).

13. במסגרת התיקון עוגנו לראשונה בחוק הגדרות סטטוטוריות למונחים כגון "מחלה" ו"מחלת שירות", ונקבעו מבחני זיקה ברורים יותר בין הפגיעה לבין השירות הצבאי.

14. המחוקק ביקש להבחין בין פגיעות הנובעות מליבת הסיכון הצבאי לבין מחלות שעשויות להתפתח גם במסגרת החיים האזרחיים הרגילים. לפיכך, מקום שבו מדובר במחלה בעלת אופי רב-גורמי - ההכרה תיעשה במסגרת הביטוח הלאומי; ואילו מקום שבו מדובר בפגיעה בעלת זיקה צבאית מובהקת - תינתן הכרה במסגרת חוק הנכים.

15. זאת ועוד: גם הליך החקיקה עצמו מלמד כי המחוקק לא ביקש לצמצם זכויות "בכל מחיר". ועדת גורן המליצה על הסדר מצמצם משמעותית יותר, אולם המחוקק בחר לאמץ מתווה מרוכך ומאוזן יותר. בכך ביקש ליצור איזון בין אחריות המדינה כלפי משרתיה לבין הצורך לשמר את אופיו ותכליתו של חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי.

ד. ההבחנה בין מסלולי ההכרה מבוססת על שונות רלוונטית

16. השאלה העומדת לדיון אינה האם קיימת הבחנה בין משרתי חובה ומילואים לבין משרתי קבע, אלא האם מדובר בהבחנה עניינית המבוססת על שונות רלוונטית. התשובה לכך היא חיובית.

17. השונות נובעת, בראש ובראשונה, מאופי הפגיעה וממורכבות הקשר הסיבתי. בעוד שחבלות צבאיות מובהקות ניתנות, ככלל, לייחוס ברור לשירות הצבאי, מחלות רבות הן בעלות אופי רב-גורמי ועשויות להתפתח גם עקב גורמים אישיים, סביבתיים ואזרחיים.

18. מורכבות זו מתחדדת במיוחד מקום שבו מדובר בשירות מתמשך ורב-שנים, במסגרתו קשה לייחס באופן אוטומטי כל מחלה שהתפתחה לשירות הצבאי דווקא. משכך, קבע המחוקק כי מחלות שאינן בעלות זיקה צבאית ייחודית יופנו למסלול ההכרה הכללי של נפגעי עבודה במסגרת המוסד לביטוח לאומי.

19. בנוסף, ההבחנה מתחייבת גם נוכח הפער המהותי בין סל הזכויות הניתן לפי חוק הנכים לבין זה הניתן במסגרת הביטוח הלאומי. חוק הנכים מעניק מעטפת שיקומית חריגה בהיקפה (לרבות בכספים המוקצים לכך), המבוססת על תפיסה של חוב לאומי והכרה ציבורית. דווקא משום כך, נדרש המחוקק לקבוע גבולות ברורים באשר למקרים המצדיקים את החלתו של הסדר ייחודי זה.
20. אין מדובר, אפוא, בשלילת זכויות, אלא בהתאמת מסלול ההכרה לאופי הפגיעה. גם משרתי קבע שמחלתם אינה נכנסת בגדר "מחלת שירות" אינם נותרים ללא מענה, אלא מופנים למסלול הביטוח הלאומי, המעניק הכרה, תגמולים וזכויות בהתאם לדין הכללי החל על נפגעי עבודה.

ה. לא נפל פגם חוקתי בהסדר שנקבע

21. דין טענותיו החוקתיות של העותר של הידחות.
22. כידוע, עקרון השוויון אינו מחייב זהות מוחלטת בין קבוצות שונות, אלא אוסר הפליה פסולה בלבד. מקום שבו ההבחנה מבוססת על שונות רלוונטית - אין מדובר בהפליה אסורה.
23. בענייננו, ההבחנה מעוגנת בשיקולים ענייניים הנוגעים לאופי השירות, לאופי הפגיעה, למורכבות הקשר הסיבתי ולהצדקה הציבורית למתן מעטפת שיקומית חריגה. מדובר אפוא בהבחנה מהותית, המצויה בליבת שיקול הדעת הרחב הנתון למחוקק בעיצוב הסדרים סוציאליים וציבוריים.
24. יתרה מכך, גם אם ייקבע כי קיימת פגיעה מסוימת בזכות לשוויון - הרי שמדובר בפגיעה העומדת בדרישות פסקת ההגבלה. ההסדר נקבע בחוק, לתכלית ראויה, ותוך איזון מידתי בין אחריות המדינה כלפי משרתיה לבין הצורך לשמור על אופיו ויכולת תפקודו של ההסדר השיקומי.
25. לצד אי הפגיעה החוקתית המשיבה סבורה כי דין העתירה להידחות מטעמי ריסון שיפוטי ושמירה על הסדרים חוקתיים תקינים; ההסדר הנידון בעתירה גובש לאחר הליך סדור שכלל ועדה מקצועית שגיבשה המלצות בנושא, שבהמשך יושמו בחקיקה, וזאת לאחר שיח מקצועי בוועדות הכנסת והפעלת שיקול דעת נרחב מצד המחוקק.
26. מתן הסעד המבוקש יהווה פעולה שתבטל את עבודתו של המחוקק ואת מיקומו במארג החוקתי, שכן מקרה זה עשוי להוות פתח למדרון חלקלק למקרים עתידיים שכאלה.
27. בהקשר זה יודגש כי העותר לא הציג בסיס ראוי והולם להתערבות שיפוטית בעבודת המחוקק. בהתאם, בית המשפט הנכבד נדרש לריסון שיפוטי מוגבר מקום שבו מדובר בהסדר חקיקתי ראשי המבוסס על הכרעות תקציביות, שיקומיות וחברתיות רחבות. העתירה מבקשת, למעשה, להחליף את שיקול דעתו של המחוקק בשיקול דעתו של בית המשפט - ולא לכך נועדה הביקורת השיפוטית החוקתית.

ו. סוף דבר

28. חוק הנכים אינו מבטא התנערות מאחריות המדינה כלפי משרתיה, אלא ניסיון לשמר את חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי, אפקטיבי ובר-קיימא שינתן לאוכלוסייה הראויה לכך.
29. ההבחנה שנקבעה בחוק מבוססת על שונות רלוונטית, נועדה לשרטט גבולות הכרה ברורים, ומשקפת איזון חקיקתי מודע בין אחריות המדינה לבין אופיו הייחודי של ההסדר השיקומי.
30. אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה.


גבי נויא ערד


מר עומר אלאלופ

בג"ץ 2244/25

קבוע לדיון: 15.6.2026

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

רס"ר אלון דגן

על ידי ב"כ גבי לינור לוי ו/או גבי יובל שימקין ו/או גבי יובל זאושניצר ו/או מר עדו פוירינג

מאוניברסיטת רייכמן

רח' האוניברסיטה 8, הרצליה 4610101

טל': 09-9527354 ; פקס': 09-9527365

דוא"ל: haotrim@mishpat-mevuiam.co.il

ה ע ו ת ר

נ ג ד

1. הכנסת

ע"י ב"כ הלשכה המשפטית לכנסת

משכן הכנסת, ירושלים

טל': 054-5740900 ; פקס': 050-2001722

דוא"ל: sugia1@hameshivim.co.il

2. שר הביטחון

3. אגף שיקום נכים במשרד הביטחון

המשיבים 2-3 על ידי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה

רח' צלאח א-דין 31, ירושלים

טל': 052-5798833 ; פקס': 052-2957499

דוא"ל: sugia2@hameshivim.co.il

ה מ ש י ב י ם

תגובה מטעם המשיבה 1

1. בהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 20.12.25, מתכבדת הכנסת (להלן: **"המשיבה 1"**) להגיש תגובתה לעתירה, כדלקמן.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותר למתן צו על תנאי, הכוללת שני סעדים, כאשר הסעד הרלוונטי לעניינה של המשיבה 1 הוא כדלקמן:

"מדוע לא תתוקן ההגדרה של "מחלת שירות" בסעיף 1 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: **"חוק הנכים"** או **"החוק"**) באופן שיאפשר למשרתי קבע שחלו במסגרת ועקב שירותם בפעילות מבצעית, לקבל הכרה בגין כל מחלה ("רשימה פתוחה") – בדומה לזכאותם של משרתי החובה והמילואים".

תוכן העניינים

1.	פתח דבר	3
2.	התשתית העובדתית הצריכה לעניין	3
3.	רקע נורמטיבי לעניין ההבחנה לפי סוג שירות	4
4.	שונות רלוונטית	13
5.	בחינה של הזכות לשוויון בראי הפסיקה	19
6.	עמידה במבחני פסקת ההגבלה	22
7.	קבלת הסעד המבוקש תהווה פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות	26
8.	מענה מוסדי מתמשך בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"	28
9.	סוף דבר	28
10.	נספחים	29

1. פתח דבר

3. כבר בפתח הדברים, תבהיר המשיבה כי המדינה מוקירה את אנשי מערכת הביטחון ופועלת ללא לאות לבטא את הערכתה והכרתה בתרומתם לביטחון המדינה. כמו גם ביחס לעותר שנפגע במהלך השתתפותו במאמץ המלחמתי במלחמת "חרבות ברזל".
4. מאמציה של המדינה לגמול לאנשי הביטחון, אף גוברים נוכח המצב הביטחוני שאנו מצויים בו בשנים האחרונות, ועל אחת כמה וכמה לאור מלחמת "חרבות ברזל".
5. עם זאת, ההסדרים נושא העתירה מעוגנים בחקיקה ראשית, נשענים על תשתית עובדתית ומקצועית רחבה, ומבטאים הבחנה עניינית ומותרת המבוססת על שונות רלוונטית בין סוגי השירות ובין אופי הפגיעות.
6. סעיף 53(ה) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן: "**החוק המתקן**" או "**תיקון 29**"), נועד לשמר את ייעודו של חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: "**חוק הנכים**") כהסדר שיקומי ייחודי לפגיעות הנובעות מסיכון צבאי מובהק, תוך מיקוד משאבים ציבוריים והפניית מקרי שגרה בעלי אופי אזרחי למסלולי רווחה כלליים.
7. ההבחנה בין משרתי קבע לבין משרתי חובה ומילואים, כמו גם בין מחלה לבין מחלת שירות, אינה מהווה הפליה פסולה אלא מימוש של עקרון השוויון המהותי, ובוודאי שאינה פוגעת בזכות חוקתית לכבוד האדם.
8. המשיבה סבורה כי ההבחנה הקיימת בחוק הנכים (עקב תיקון 29) עולה בקנה אחד ואף מחזקת את השבת תכליתו של חוק הנכים לקדמת הבמה. תיקון החקיקה החזיר את ההצדקה הציבורית למתן הסיוע המורחב, לאלה שנפגעו במהלך שירותם למען המדינה ובעת שנטלו על עצמם את הסיכון הכרוך בשירות זה.
9. בנסיבות אלו, ומשלא הוכח כי קיים פגם חוקתי או מינהלי, דין העתירה להידחות.

2. התשתית העובדתית הצריכה לעניין

10. רס"ר אלון דגן (להלן: "**העותר**"), נגד בצה"ל, המשרת בשירות קבע בגדוד שריון 82, בחטיבה 7.
 11. העותר, התגייס בשנת 2016, והוכשר כטען, לאחר מכן בשנת 2019 התנדב לשירות קבע.
 12. שירות הקבע בצה"ל מבוסס על הסכמה חוזית, בין משרת הקבע ובין צה"ל, כאשר הוא מחולק לשני סוגים: קבע ראשוני - משרתים עד דרגת רס"ל או סרן (כולל); קבע מובהק - משרתים מדרגת רס"ר או רס"ן (ראו: הפ"ע 3.0501 - שירות קבע בצה"ל, סעיף 10; מערך הנגדים בצה"ל, דו"ח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל, עמ' 37, התשע"ה - 2015).
- סעיף 10 להפ"ע 3.0501 - שירות קבע בצה"ל, (דצמבר 2017) מצורף **כנספח 1**.

עמ' 37 למערך הנגדים בצה"ל, דו"ח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל, התשע"ה - 2015, מבקר המדינה (5.8.2015) מצורף **כנספח 2**.

13. משרתי הקבע הראשוני אינם נחשבים לבעלי קביעות בכניסתם לקבע מובהק, שכן החוזה עליו חותם משרת הקבע הראשוני מתנה את הישארותו בצבא מעבר ל-7 השנים הראשונות בקבלת דרגת רס"ר או רס"ן. מעבר לקביעות ממנה נהנים אנשי הקבע המובהק, יש להם מנגנוני תמרוץ ייעודיים בזמן השירות וזכויות נוספות שניתנות לאחר השירות.

14. כפי שהוצג והוסבר לעיל, העותר הוא משרת קבע מובהק המצוי בשלב שבו שירותו בצה"ל מהווה קריירה מקצועית, ועל כן נהנה מהטבות שלהם לא זוכים משרתי צבא סדיר ומילואים (ראו: נטע משה **סיוע תעסוקתי למשוררים ולפורשים משירות קבע מובהק בצה"ל** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2016)).

15. ביום 7.10.2023, הוביל ארגון הטרור חמאס מתקפת פתע במהלכה השתלטו אנשיו על מוצבי צה"ל וישובי עוטף עזה. העותר השתתף בקרב באחד מיישובי העוטף, שבו תקפו מחבלים את היישוב, במהלכו נפגע העותר מפיצוץ מטען חבלה.

16. בבית החולים זכה העותר לטיפול רפואי מקיף שכלל שיקום פיזי וכמו כן טיפולים אסתטיים ופלסטיים. בנוסף קיבל סיוע שכלל טיפולים פסיכולוגיים רבים.

17. ביום 13.11.2023, במהלך שהותו בבית החולים, אובחנה בגופו מחלת סוכרת מסוג 1.

18. מאחר שמחלת הסוכרת אינה נכללת ברשימת המחלות המוכרות כ-"מחלת שירות" לפי חוק הנכים, העותר הגיש בקשה למוסד לביטוח לאומי להכרה במחלתו כ-"מחלת מקצוע".

19. בעניין זה, יצוין כי העותר פעל בכפוף לדין הנהוג במדינה באשר לאפשרות ההכרה באנשי הקבע שחלו במהלך עבודתם.

20. ביום 20.10.2025 הגיש העותר את העתירה שבנדון לבית המשפט הגבוה לצדק נגד מדינת ישראל ומשרד הביטחון. בעתירה הוא תוקף, את חוקתיות ההבחנה הקיימת בחוק הנכים בין חיילי קבע לבין חיילי חובה ומילואים, ובפרט את אופן יישום ההסדר בעניין מחלות.

3. רקע נורמטיבי לעניין ההבחנה לפי סוג שירות

3.1. חוק הנכים

21. חוק הנכים, נחקק על רקע הקמת המדינה ומלחמת העצמאות, כביטוי לתפיסה ממלכתית של חוב לאומי כלפי מי שנפגעו בגופם או בנפשם עקב שירותם הביטחוני. כבר בראשיתו נועד החוק להסדיר אחריות ציבורית ייחודית של המדינה כלפי נפגעי השירות, ולא לשמש מנגנון פיצוי נזיקי פרטי רגיל.

22. נקודת המוצא של ההסדר היא תפיסה ערכית של **השירות הצבאי כפעילות הכרוכה בסיכון ייחודי ובממז של כפייה**, המחייבת מנגנון הכרה ושיקום מובחן מדיני הנזיקין הכלליים. מכאן נגזרת אחריות ציבורית מוגברת של המדינה כלפי מי שנפגעו במהלך השירות או עקב השירות.

23. תכליתו הראשונה והמרכזית של חוק הנכים היא תכלית מוסרית-ערכית: **הוקרה, הכרה ונטילת אחריות ממלכתית כלפי מי שהקריבו את גופם ונפשם בשירות הביטחון**. תפיסה זו באה לידי ביטוי הן בדברי ההסבר לחוק והן במנגנונים פנימיים המעידים על יחס ייחודי ומיטיב כלפי אוכלוסיית נכי צה"ל (חוק הנכים, סעיף 41; רינת גולד גזית **זכויות נכי צה"ל** 1 (2019) (להלן: "**זכויות נכי צה"ל**")).

24. לצד התכלית הערכית, לחוק תכלית סוציאלית-שיקומית מובהקת. הוא מבקש **להבטיח לנפגעי השירות רשת ביטחון ומעטפת שיקום מתמשכת, רחבה והוליסטית**, הכוללת טיפול רפואי, ליווי שיקומי, שיקום מקצועי והשתלבות מחודשת בחברה ובתעסוקה. זאת באמצעות מודל מוסדי שאינו מותנה בהכנסתו של הנפגע בפועל טרם הפגיעה (ראו: הועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן דו"ח הוועדה (2010) (בראשות השופט בדימוס אורי גורן) עמ' 13-14, (להלן: "**ועדת גורן**" או "**הוועדה**")).

עמ' 13-17, 40 לדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן (בראשות השופט בדימוס אורי גורן) (2010) מצורפים **כנספח 3**.

25. בהיבט נוסף, חוק הנכים מבטא תכלית נזיקת-ציבורית ייחודית. אמנם החוק דורש קיומו של קשר סיבתי בין הפגיעה לבין השירות ("תוך כדי ועקב השירות", סעיף 1 לחוק הנכים), אך **האחריות המוטלת בו אינה אחריות המבוססת על אשם, אלא אחריות מוסדית הנובעת מעצם הזיקה השירותית**. בכך חורג ההסדר במובהק מדיני הנזיקין הכלליים ומאמץ מודל של אחריות ציבורית רחבה (**זכויות נכי צה"ל**, עמ' 73).

26. מכלול תכליות אלו מבהיר כי חוק הנכים הוא הסדר שיקומי-ציבורי בעל אופי חלוקתי, המבוסס על הקצאת משאבים ציבוריים ועל קביעת קריטריונים נורמטיביים לזכאות. ממילא, המחוקק מוסמך לעצב את גבולות ההסדר, לקבוע תנאי סף ולהגדיר אמות מידה להפעלתו, ובלבד שתישמר ליבת ההסדר השיקומי והאחריות הממלכתית העומדת בבסיסו.

3.2. התפתחות ההסדר והצורך בבחינה מחודשת

27. נוסחו המקורי של חוק הנכים נוסח בצורה כללית ללא הפרדה בין סוגי משרתים או צורך בתנאי ייחודיות (נוסחו המקורי של חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 [נוסח משולב]:

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

(1) מחלה;

(2) החמרת מחלה;

(3) חבלה;

28. נוסח זה הוביל לאורך השנים להתרחבות הדרגתית בהיקף ההכרה לפי חוק הנכים. מעגל הזכאים הורחב, סוגי הפגיעות שהוכרו התגונו, והצטברו מקרים הולכים וגוברים המצויים בשולי ההסדר השיקומי, ובפרט פגיעות שאינן נושאות אופי צבאי מובהק (**ועדת גורן**, עמ' 15-17).
29. התרחבות זו לוותה בריבוי מקרים שבהם הקשר בין הפגיעה לבין השירות הצבאי אינו מובהק, ואשר נסיבותיהם עשויות להתרחש גם במסגרת החיים האזרחיים הרגילים (להלן: "**מקרי גבול**"). מדובר בפגיעות או מחלות שאינן נובעות בהכרח מסיכון צבאי ייחודי, כגון תאונות עבודה או מחלות המתפתחות על רקע רפואי כללי. במקרים אלה, עצם התרחשות הפגיעה במהלך השירות אינה מקימה כשלעצמה קשר סיבתי לשירות הצבאי, הן כאשר מקור הפגיעה נעוץ בנסיבות חיים כלליות, והן כאשר מדובר בפגיעות שאינן ייחודיות לסיכונים הכרוכים בשירות.
30. על רקע זה התקבלה החלטת ממשלה מס' 198 מיום 12.05.2009, שעניינה התייעלות באגפי השיקום במשרד הביטחון ובחינה מחודשת של מדיניות ההכרה והקצאת המשאבים. ההחלטה הצביעה על גידול מתמשך במספר הזכאים ועל הצורך לוודא שימוש יעיל וממוקד במשאבים ציבוריים מתוך שאיפה להשיב את תכליתו המקורית של ההסדר לקדמת הבמה.
31. בהתאם להחלטה זו, מונתה ועדה ציבורית-מקצועית בראשות השופט (בדימ') אורי גורן שכונתה "**ועדת גורן**". תפקיד הוועדה היה לבחון מחדש את אמות המידה להפעלת ההסדר השיקומי ואת גבולות הזכאות לסיוע מאגפי השיקום.
32. עבודת ועדת גורן התמקדה בשאלת מיקוד ההסדר ובבחינה האם ראוי להעניק מעטפת שיקומית ייחודית גם במקרים שבהם הפגיעה אינה נובעת מסיכון צבאי ייחודי, אלא מנסיבות שיכולות להתרחש גם במסגרת אזרחית רגילה. הוועדה עמדה על הקושי להצדיק מענה שיקומי ייחודי במקרים אלה, בין היתר, נוכח קיומם של מנגנוני ביטחון סוציאלי כלליים במדינה.
33. בהקשר זה הדגישה הוועדה את הצורך בהפניית המשאבים הציבוריים למקרים שבהם ההצדקה למענה ייחודי היא מובהקת, וזאת לשם שמירה על קיימותו ויעילותו של ההסדר השיקומי לאורך זמן (**ועדת גורן**, עמ' 40).
34. יודגש כי בשלב זה של ההתפתחות הנורמטיבית טרם עוגן בחוק המונח "מחלת שירות". הדיון בועדה התמקד באמות המידה להפעלת ההסדר ובהצדקות ההכרה, ולא בהגדרות חקיקתיות חדשות. מדובר היה בבחינה עקרונית-מדיניותית של גבולות ההסדר הקיים.
35. במסגרת עבודת ועדת גורן הוצגו נתונים אמפיריים מקיפים, מהם עלה כי רק מיעוט מן המוכרים על ידי אגפי השיקום נפגעו עקב פעילות מבצעית או אירועים הנושאים אופי צבאי מובהק. כך, נמצא כי מרבית ההכרות בנכות נגעו לפגיעות שאירעו באירועים שגריים, ובהם תאונות דרכים, תאונות עבודה ותחלואה שהתפתחה על רקע כללי, אשר אינן ייחודיות לשירות הצבאי ויכולות להתרחש גם במרחב האזרחי. נתונים אלה שימשו נדבך מרכזי בתשתית העובדתית שעל בסיסה המליצה ועדת גורן למקד מחדש את אמות המידה להפעלת ההסדר השיקומי, כך שיופנה בראש ובראשונה למקרים שבהם מתקיימת זיקה מובהקת לליבת השירות הצבאי ולסיכון הייחודי הכרוך בו (**זכויות נכי צה"ל**, עמ' 372).

36. ועדת גורן עמדה על כך שהחלה רחבה של מעטפת שיקומית ייחודית גם על מקרי שגרה יוצרת **שחיקה כפולה**: מחד גיסא, נשחקת ההצדקה הציבורית להענקת מענה מובחן במסגרת חוק הנכים; ומאידך גיסא, נפגעת היכולת המערכתית להעניק מענה איכותי ומעמיק למי שנפגעו בליבת השירות הצבאי.

37. הרחבת מעגל הזכאים כרוכה בהקצאת משאבים ציבוריים ניכרים, ובכלל זה תקציבי שיקום, שירותים רפואיים ושיקומיים וכוח אדם מקצועי. משאבים אלה מטבעם מוגבלים, ועל כן החלת ההסדר גם על פגיעות שאינן נובעות מסיכון צבאי ייחודי עלולה להביא לפיזורם על פני מספר רחב יותר של זכאים, ובכך לפגוע ביכולתה של המערכת להעניק מענה שיקומי אינטנסיבי ומותאם למי שנפגעו עקב השירות הצבאי במובנו המובהק.

38. במצב דברים זה, הדגישה הוועדה כי המשך הפעלתו של ההסדר השיקומי ללא מיקוד עלול לפגוע ביעילותו, להסיט משאבים ציבוריים ממקרי ליבה, ולהחליש את ההבחנה הנורמטיבית שביסוד החוק בין סיכון צבאי ייחודי לבין סיכונים כלליים (**ועדת גורן**, עמ' 40).

3.3. תיקון 29 לחוק הנכים: תכלית הרפורמה והעיון החקיקתי

39. בהמשך לעבודת ועדת גורן, ביום 8.1.2012 אימצה ממשלת ישראל את המלצות הוועדה במסגרת החלטת ממשלה מס' 4088. על רקע זה קודמה יוזמת חקיקה לשינוי מבחני הזכאות לפי חוקי השיקום, אשר הבשילה בסופו של דבר בתיקון 29 לחוק הנכים.

40. תיקון 29 לחוק הנכים מבטא מעבר ממדיניות מנהלית ומסקנות ועדתיות למסגרת של אמות מידה חקוקות. מטרתו לחדד את גבולות ההכרה, לצמצם שונות בין החלטות, ולהפחית עמימות ומקרי גבול שהצטברו לאורך השנים (**תיקון 29**, עמ' 40-41).

41. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, תכלית התיקון לא הייתה לבטל את אופיו הייחודי של חוק הנכים, אלא למקדו במי שנפגעו "בעת השירות הצבאי ועקב השירות הצבאי", תוך שימור "החובה החברתית והלאומית" כלפיהם והבחנה בין מסלולי הזכאות בהתאם לזיקת הפגיעה לשירות הצבאי.

"הוועדה מציינת כי כל גישה שתנסה להתמודד עם הבעייתיות של אגף השיקום ברבדים הארגוני-פקודי שלו בלבד, תחטא למטרה. לעומתם זאת, גישה המתבססת, **בראש ובראשונה, על ראיית הבעיה בהיבט הערכי** יש בה כדי להביא לפתרון מושכל, הוגן ומעשי של המצב." (עמ' 459, הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018) התשע"ז-2016). (להלן: "**דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית**").

עמ' 458-461 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, מצורפים **כנספח 4**.

42. רעיון שמירת ליבת החוק מתכתב באופן ברור עם תכלית חקיקת חוק הנכים בראשיתה של המדינה. התיקון מבקש להשיב לקדמת הבמה, את ההצדקה הציבורית למתן סיוע מכוח חוק הנכים, לאלה שנפגעו כתוצאה מפגיעה בעלת זיקה ישירה לסיכון הכרוך בשירות בכוחות הביטחון.

43. תכלית זו מופיעה בדבריו של דוד בן גוריון בדברי ההסבר לחוק המקורי: "הערב אני מגיש לכם בשם הממשלה חוק על החוב, נכון יותר – על חלק מהחוב, שאנו חייבים לאלה שבגופם עזרו לשחרור האומה והמולדת. חוק על תגמול ושיקום לנכי המלחמה" (דברי הסבר לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט – 1949, ס"ח 25).

44. תכליות אלה אוזכרו בתזכיר הצעת חוק לשינוי מבחני הזכאות לפי חוקי השיקום (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014, (להלן: **תזכיר החוק**) שלימים באו לידי ביטוי בתיקון 29 לחוק הנכים:

"עם השנים, חל ריחוק מהייעוד המקורי של חוקי השיקום. חלק בלתי מבוטל מהתביעות להכרה שהוגשו לפי חוקי השיקום, התייחסו למחלות שנגרמו או הוחמרו תוך כדי ועקב השירות. בהתאם, חלק בלתי מבוטל מנכי צה"ל הם מי שחלו תוך כדי ועקב שירותם, וכך גם לגבי מי שנקבע שהוא "חייל שנספה במערכה" לפי חוק משפחות החיילים.

בחלק ניכר מהמקרים מדובר במחלות הנגרמות או מוחמרות כתוצאה משירות שאינו ייחודי למשרתי כוחות הביטחון, ושנובע משילוב של תנאי שירות (שעשויים להתקיים גם במקום עבודה אזרחי), גיל, תורשה ונסיבות חיים שונות של המשרת. האחרונים אינם קשורים כמובן, לשירות הצבאי או הביטחוני."

45. בתוך כך, תיקון 29 מכוון להקצאה מושכלת וראויה של משאבים ציבוריים ולהבטחת קיימות מערך השיקום. ההנחה היא שמעטפת שיקומית ייחודית אינה יכולה להינתן באותו היקף כאשר ההסדר מתרחב יתר על המידה למקרי שגרה, ולכן יש למקד את ההכרה במקרים שבהם ההצדקה למענה ייחודי היא מובהקת.

46. הוועדה זיהתה כי פרשנויות רחבות שניתנו לאורך השנים הרחיבו את תחולת החוק מעבר לתכליתו המקורית, ולכן הציעה לקבוע אמות מידה אחידות וברורות ליישום הקריטריונים להכרה:

"הפסיקה, אשר פירשה את המבחן האובייקטיבי של הקשר המשפטי, אימצה לעתים את מבחן "הייחודיות והמיוחדות" של השירות הצבאי, ולעתים – מבחנים אחרים.

כפועל יוצא, מבחן "הייחודיות והמיוחדות" יושם בחלק מהמקרים בלבד ובחלק אחר הוכרו נפגעים כנכים ונספים 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). " (עמ' 40,
ועדת גורן, **נספח 3**).

על כן, תכלית מרכזית נוספת של התיקון היא יצירת ודאות ואחידות בהחלטות ההכרה. תכלית זו הוצגה בוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות, על ידי רכז אגף התקציבים במשרד האוצר דאז, עופר מרגלית, אשר תיאר אותה כך:

"...אם החוק יהיה ברור מי נכנס ומי יוצא, המערכת תתעסק בלשרת ולא בלהדוף."

עמ' 5 לפרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות 21.11.2016, מצורף **כנספח 5**.

לשם כך חודדו ההבחנות והמונחים שבחוק ונקבעו אמות מידה ברורות יותר להכרה בפגיעה עקב השירות. במסגרת זו מודגשת הבחינה הן של אופי הפגיעה והן של אופי וסוג השירות. הסדרה זו נועדה לצמצם מקרי גבול ולאפשר הכרעות עקביות ושוויוניות יותר בדבר המסגרת המתאימה לבירור התביעה.

47. בתוך כך, במסגרת תיקון 29 עוגנו לראשונה בחוק הגדרות סטטוטוריות ומבחנים נורמטיביים המסדירים את שער הכניסה להסדר. בכלל זה עוצבו מחדש במסגרת סעיף 1 לחוק, בין היתר, המונחים: "נכות", "מחלה" ו"מחלת שירות". לצד זאת נקבעו מבחני זיקה לשירות כתנאי להכרה. הסדרה זו מבקשת לתרגם את דרישת הקשר לשירות למסגרת ברורה ומובנית יותר.

48. התיקון גם מבקש ליצור הלימה בין מסלולי תמיכה שונים ולמנוע הרחבת יתר של ההסדר מעבר להצדקתו הציבורית. נקודת המוצא היא שהמדינה מפעילה מספר מנגנוני רווחה ושיקום, וכי יש להבחין בין המקרים המצדיקים מענה ייחודי במסגרת חוק הנכים לבין מצבים שבהם ניתן מענה במסגרת מסלול נפגעי עבודה של המוסד לביטוח לאומי.

49. במובן זה, תיקון 29 מבקש להגשים את תכליות החוק באופן ממוקד ומובנה: **לשמור על ההצדקה הציבורית של ההסדר, ולוודא שכספי הציבור במערך השיקום יופנו בראש ובראשונה למי שנפגעו עקב השירות הצבאי בנסיבות בעלות מאפיינים ייחודיים לשירות, ובאופן המצדיק הכרה ושיקום במסגרת משרד הביטחון** (דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, 458 (**נספח 4** לתגובה)).

50. נקודה נוספת היא הפעלת שיקול הדעת הרחב של המחוקק במסגרת הליך החקיקה. בעוד המלצות הוועדה התאפיינו בהקשחה משמעותית של תנאי ההכרה מכוח החוק, המחוקק אימץ את רוח הדברים, אך בחר לעדן את ההסדר ולהקל בדרישות הסף. יתרה מכך, גם במהלך שלבי החקיקה עצמם, בין הקריאות השונות, המשיך המחוקק לרכך את נוסח ההסדר, באופן המלמד על בחינה מתמשכת ואיזון זהיר של ההסדר הנורמטיבי.

51. דוגמה לכך ניתן לראות ביחס למחלות: בעוד שהנוסח הראשוני התנה הכרה רק במקרים שבהם מחלה התפרצה או הוחמרה עקב השירות ובשל מאורע או תנאי שירות ייחודיים, בחר המחוקק

בהמשך ההליך לעצב הסדר מרוכך יותר, המבוסס על רשימת מחלות מוכרות. לצד זאת, הותר המחוקק בידי שר הביטחון, בהסכמת ועדות הכנסת, סמכות להרחיב את הרשימה בהתאם לצורך. את כוונת מנכ"ח הסעיף הציג רכז אגף התקציבים, במשרד האוצר, דאז, עופר מרגלית, בזו הלשון:

"מדובר כאן על מחלות, על נזק מתמשך שאחרי כן הוא יצטרך להוכיח שזה בגלל דברים שהוא סחב, דברים הרבה יותר רכים. בגלל זה אנחנו משאירים את הסעיף כדי לקיים עליו דיון בתקנות של מחלות. אנחנו מתנגדים להוסיף כאן מחלה ספציפית. אנחנו חושבים שזה לא נכון." (ההדגשות אינן במקור).

עמ' 41 לפרוטוקול מס' 6, 8, 9 משיבת ועדה משותפת לוועדת החו"ב וועדת העבודה, הרווחה והבריאות מיום 05.12.2016 מצורף **כנספח 6**.

52. תהליך זה משקף רצף מוסדי סדור: החלטת ממשלה, הקמת ועדה מקצועית, גיבוש המלצות על בסיס תשתית עובדתית רחבה, ולבסוף עיגון ההסדר בחקיקה תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי של המחוקק. רצף זה מעיד כי התיקון אינו פרי הכרעה שרירותית, אלא נשען על בחינה הדרגתית ומבוססת, שנועדה למקד את ההסדר השיקומי ולשמר את התכלית הציבורית העומדת בבסיסו.

3.4. התאמת המודל הנזיקי – מדוע אנשי קבע אינם קהל היעד של התכלית השיקומית הייחודית?

3.4.1. נקודת מוצא נורמטיבית: חוק הנכים כמנגנון שיקומי ייחודי

53. חוק הנכים אינו מנגנון "פיצוי" במובנו הנזיקי הקלאסי. הוא אינו מבוסס על השבת מצב לקדמותו באמצעות תשלום כספי בלבד, אלא על הסדר שיקומי מוסדי, הנשען על תפיסה של אחריות המדינה כלפי מי שנפגעו עקב שירות ביטחוני (ועדת גורן, עמ' 13-16, **נספח 3**).

54. התכלית השיקומית של החוק נועדה להעמיד לנפגעי השירות מעטפת רחבה של זכויות ושירותים, הכוללת טיפול רפואי, שיקום מקצועי, ליווי תפקודי ותמיכה מתמשכת, ולא רק תגמול כספי. ההיגיון הוא החזרת נפגע השירות למסלול חיים ותפקוד, ככל הניתן, במסגרת אחריות ממלכתית כוללת (דברי הסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית, 458, **נספח 4**).

55. תפיסה זו נשענת על רעיון של "חוב לאומי" ואמנה חברתית בין המדינה לבין מי שנשאו בפועל בסיכון הביטחוני. ההצדקה השיקומית אינה נובעת מעצם הפגיעה, אלא מן הזיקה הייחודית לשירות במסגרת צבא העם, ובפרט לשירות חובה מכוח חוק, הכרוך בממד של כפייה (ראו דבריו של בן גוריון, סעיף 43 לעיל).

56. מכאן נגזרת נקודת מוצא נורמטיבית ברורה: אין הצדקה להפוך את חוק הנכים למנגנון-על, המחליף הסדרי רווחה כלליים ביחס לפגיעות בעלות אופי אזרחי. החלת מעטפת שיקומית ייחודית על פגיעות שאינן נובעות מסיכון צבאי ייחודי חורגת מתכלית החוק ושוחקת את ההצדקה הציבורית שבבסיסו.

57. העתירה מבקשת להפוך את חוק הנכים ממנגנון שיקומי ייחודי להסדר פיצוי כללי – שינוי מהותי שאינו מתיישב עם תכלית החוק.
58. הסדר "נפגעי עבודה" במוסד לביטוח לאומי, נועד לתת מענה לפגיעות תעסוקתיות ולסיכונים חיים כלליים, באמצעות מנגנוני פיצוי והבטחת הכנסה. מנגנונים אלו משקפים תפיסה שונה, שאינה מבוססת על אחריות שיקומית ייחודית אלא על כיסוי סיכונים כלליים במסגרת אזרחית (**זכויות נכי צה"ל**, עמ' 375).
59. שמירה על חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי מחייבת, אפוא, מיקוד של ההכרה במקרים שבהם מתקיימת זיקה מובהקת לליבת השירות הצבאי ולסיכון הייחודי הכרוך בו, והימנעות מהרחבת ההסדר אל מעבר להצדקתו הנורמטיבית והחברתית.
- 3.4.2. הבחנה מושגית: סל זכויות שיקומי אינו בר השוואה לפיצוי כספי
60. במהלך דיוני ועדת גורן נכח גם פרופ' גיוני גל, חוקר בולט בתחום מדיניות חברתית ואחד מהמובילים בתחום חקר הביטוח הלאומי אשר עסק רבות בתחום הקצבאות. במהלך עדותו בפני הוועדה הסביר על הקושי הטמון בהשוואה בין תגמולי נכי צה"ל לבין תגמולי נפגעי עבודה. בעוד שתגמולי נכי צה"ל אינם נגזרים, ככלל, מגובה ההכנסה של הזכאי, תגמולי נפגעי עבודה מחושבים על בסיס ההכנסה ערב הפגיעה. פער מבני זה מלמד כי שני ההסדרים נשענים על היגיון נורמטיבי שונה, ועל כן אינם מקיימים מכנה משותף המאפשר השוואה ישירה בין גובה התגמולים (**זכויות נכי צה"ל**, עמ' 364). עוד ובעיקר, קבע השופט הנדל כי זכויות נכי צה"ל וזכויות נפגעי עבודה אינן בנות השוואה בשל מורכבות ההסדרים (בג"ץ 5171/08 **ארגון נכי צה"ל נ' שר הביטחון** (נבו, 26.09.2016)).
61. כאמור, ההסדר הקבוע בחוק הנכים מבוסס על תכלית שיקומית, ועל כן מעניק סל זכויות רחב. סל זה כולל ליווי רפואי ונפשי, טיפולים מתמשכים, תוכניות שיקום, השתלבות תעסוקתית, התאמות תפקודיות וסיוע רב-מערכתי לאורך זמן.
62. תוצרים שיקומיים אלה אינם ניתנים לתרגום מלא לערך כספי. מדובר במעטפת איכותית, דינמית ומתמשכת, שחלק ניכר ממרכיביה אינו בר כימות ואינו מאפשר השוואה ישירה בין מוטבים שונים.
63. לעומת זאת, מסלול "נפגעי עבודה" בביטוח לאומי, מייצר בראש ובראשונה תוצר כספי. תוצר הניתן לכימות, להשוואה ולהאחדה, והוא מבוסס על עקרונות של פיצוי, הבטחת הכנסה וחלוקת סיכונים כללית.
64. בהיעדר מכנה משותף מלא בין "סל שיקומי" לבין "פיצוי כספי", אין אפשרות לבצע השוואה מהותית בין שני המסלולים על בסיס גובה התגמול בלבד. כל השוואה שכזו, כפי שהעותרים ניסו לבצע במסגרת נספח א לעתירה, מחמיצה את טיבו של ההסדר השיקומי ואת אופיו הייחודי.
65. מכאן נגזרת הבחנה נורמטיבית חשובה: אין הצדקה להעניק לאנשי קבע שחלו במהלך שירותם יתרון שיקומי ייחודי, שאינו בר כימות ואינו ניתן להשוואה, ביחס לשאר הציבור ("האזרחים") הנפגע בסיכונים כלליים דומים.

66. במצבים אלה, המסלול הנזיקי-ביטוחי הוא המסגרת ההשוואתית המתאימה. הוא מאפשר מתן מענה כספי אחיד ומדיד לפגיעות אזרחיות, מבלי להרחיב את ההסדר השיקומי הייחודי אל מעבר להצדקתו הנורמטיבית והחברתית.

67. הבחנה זו אינה מהווה פגיעה, אלא שומרת על ייעודו של חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי, המופעל במקרים שבהם מתקיימת זיקה מובהקת לליבת השירות הצבאי ולסיכון הייחודי הכרוך בו.

3.5. הגידול במספר פצועי צה"ל החל מפרוץ מלחמת חרבות ברזל

68. מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ניצב אגף השיקום במשרד הביטחון בפני אתגר משמעותי הנובע מריבוי הנפגעים במלחמה ומהגידול במספר הפונים למערך השיקום. אגף השיקום נרתם למתן מענה לפצועי צה"ל וכוחות הביטחון ולהמשך הענקת מעטפת שיקומית למטופלים שבאחריותו, וזאת לצד הרחבה ניכרת של היקף הפעילות הנדרש ממנו. תמונת מצב זו משתקפת גם בנתונים שפורסמו באתר אגף השיקום בחודש דצמבר 2025.

69. הנתונים שחשף אגף השיקום מראים בצורה ברורה כי חלה עלייה חדה במספר המטופלים במערך השיקום. נכון לדצמבר 2025, מטפל אגף השיקום בכ-82,400 נכי צה"ל וכוחות הביטחון. לאחר אירועי 7 באוקטובר נקלטו לטיפול האגף כ-22,000 פצועים נוספים, ובנוסף מוגשות לאגף מדי חודש כ-1,500 פניות חדשות להכרה. בהתאם להערכות משרד הביטחון, עד שנת 2028 צפוי מספר המטופלים באגף להגיע לכ-100,000 נכי צה"ל.

70. עוד עולה מן הנתונים כי, בהתאמה לגידול במספר מבקשי הסיוע מהאגף, חל גידול משמעותי בתקציב אגף השיקום, העומד כיום על כ-8.3 מיליארד ש"ח - עלייה של כ-53% ביחס לשנים קודמות. גידול זה משקף הן את הרחבת המענים הטיפוליים והשיקומיים הניתנים במסגרת האגף והן את העלייה המשמעותית במספר הזכאים המטופלים במסגרתו.

71. בנסיבות אלה מתחדדת החשיבות שבניהול מושכל של משאבי מערך השיקום ובהפנייתם בראש ובראשונה למקרים שבהם מתקיימת זיקה מובהקת בין הפגיעה לבין השירות הצבאי והסיכון הייחודי הכרוך בו.

72. יכולתו של אגף השיקום להעניק מענה איכותי, מקצועי ומתמשך לנפגעי השירות תלויה במידה רבה ביכולת לשמר את ההבחנה בין סוגי הפגיעות. המענה נדרש בעיקר בפגיעות בעלות אופי צבאי מובהק, ולא במצבים רפואיים או תעסוקתיים היכולים להתרחש גם במסגרת החיים האזרחיים ביניהן מחלות, בהן אינה מתקיימת וודאות באשר לקיומו של קשר סיבתי בין התפרצות המחלה לבין השירות הצבאי.

73. מן הנתונים שפורסמו עולה עוד כי עיקר המטופלים באגף השיקום הם משרתי חובה ומילואים. כך, כ-49% מכלל נכי צה"ל נפצעו במסגרת שירות החובה וכ-26% במסגרת שירות המילואים, בעוד ששיעור משרתי הקבע עומד על כ-13% בלבד מכלל המטופלים באגף.

74. נתונים אלה ממחישים כי פעילותו של מערך השיקום ממוקדת בראש ובראשונה בנפגעי השירות הצבאי במובנו המבצעי, המאפיין בעיקר את שירות החובה והמילואים. על רקע זה מתחדדת

החשיבות שבהבטחת יכולתו של מערך השיקום להמשיך ולהעניק מענה איכותי וממוקד למי שנפגעו עקב הסיכון הצבאי הייחודי הכרוך בשירות.

4. שונות רלוונטית

75. חוק הנכים במתכונתו הנוכחית מבטיח מתן סיוע שיקומי ייחודי לנפגעי הצבא באירועים בעלי זיקה צבאית ישירה, הן בקרב חיילי החובה והמילואים והן בקרב אנשי הקבע. זאת, באמצעות ההכרה ב"חבלת שירות" וב"מחלת שירות" כמסלולי הכרה סטטוטוריים החלים על כלל המשרתים שנפגעו בליבת השירות הצבאי במהותו.

76. בכך נשמר עקרון השוויון המהותי, שידון בהרחבה בהמשך, בין נפגעי המלחמה והאירועים המבצעיים: ההכרה והסיוע ניתנים לפי טיב הפגיעה וזיקתה לשירות הצבאי, ולא לפי סוג השירות, דרגה, ותק, מין או מאפיינים אישיים אחרים.

4.1. המסגרת הנורמטיבית - עקרון השוויון המהותי והבחנה מותרת

77. עקרון השוויון במשפט הישראלי עבר תמורות עם התפתחות הפסיקה הישראלית והוגדר כעקרון הניתן להגבלה במצבים מסוימים.

78. העקרון אינו מהווה רעיון של אחדות תוצאתית או זהות מוחלטת, אלא עקרון נורמטיבי מהותי, המבוסס על הכרה בשונות בין בני אדם ובין קבוצות חברתיות.

79. השוויון אינו דורש יחס זהה לכל, אלא יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים, מקום שבו השונות היא רלוונטית לתכלית ההסדר. על רעיון זה עמד בית משפט זה בפרשת כפר ורדים (בג"ץ 678/88 **כפר ורדים נ' שר האוצר**, מג(2) 508-509 (1989)).

80. בהתאם לכך, אין עצם קיומה של הבחנה הוא העומד לבחינה, אלא קיומו של טעם ענייני המצדיק אותה. הביקורת השיפוטית מתמקדת בשאלה האם ההבחנה מקיימת זיקה רציונלית לתכלית ההסדר; בהתקיים זיקה כפי שידון בהמשך, אין מדובר בהפליה פסולה.

81. עקרון השוויון, כפי שהתפתח בפסיקה, אינו עומד בסתירה לגיוון באוכלוסייה, אלא נשען עליו. ההכרה בגיוון האוכלוסייה: במאפיינים, בתפקידים, במסגרות נורמטיביות ובמיקומים מוסדיים שונים, היא תנאי למימוש שוויון מהותי. החלה עיוורת של דין אחיד על מצבים שונים במהותם עלולה להביא לפגיעה בשוויון, דווקא בשל התעלמות מהבדלים רלוונטיים.

82. בהתאם לכך, הדין מכיר בכך שהחברה והמשפט מורכבים ממערכות תפקידים שונות, הנושאות מאפיינים, תכליות וחובות שונות, ומכאן קם הצורך בעיצוב הסדרים דיפרנציאליים המותאמים לאופיין של קבוצות שונות. הבחנה זו אינה חורגת מעקרון השוויון, אלא משקפת הבחנה מותרת המבוססת על שונות רלוונטית הנוגעת לאופי השירות, לתכליות ההסדר ולמאפייני הייחודיים של קבוצת הזכאים. כפי שנקבע בפסיקה, עקרון השוויון אינו שולל עריכת הבחנות, אלא אוסר על הבחנות שרירותיות ובלתי רלוונטיות (בג"ץ 2223/04 **לוי יעקב ניסים נ' מדינת ישראל**, 6-7 (נבו) 4.9.2006).

83. עקרון השוויון אינו שולל הסדרה דיפרנציאלית של זכויות וחובות, אלא מחייב כי הבחנה שכזו תושתת על תשתית עניינית, סבירה ומידתית.
84. בתוך כך הבחינה הפסיקה בין מקרים שבהם מדובר בהדרה קטגורית או בשלילה גורפת של זכאות, לבין הסדרים חלוקתיים-מערכתיים המסדירים את היקף ותנאי המענה הציבורי בהתאם למאפייני הקבוצה ולזיקתה לתכליות ההסדר. מקום שבו ההבחנה מבוססת על שונות רלוונטית כאמור, אין מדובר בפגיעה בשוויון אלא בהבחנה מותרת המגשימה אותו.
85. לפיכך, עקרון השוויון במשפט הישראלי אינו עקרון של ביטול הבחנות, אלא עקרון של הבחנה מושכלת. הוא מכיר בכך ששונות בין קבוצות אינה סטייה מן השוויון אלא חלק אינטגרלי ממנו, וכי שמירה על גיוון נורמטיבי ומוסדי היא תנאי להגשמת שוויון מהותי, ענייני וצודק.
86. על רקע עקרונות אלה, המשיבה תעמוד להלן על שלושה הבדלים מרכזיים המקיימים את כלל השונות הרלוונטית, המצדיק את ההבחנה הנורמטיבית שנקבעה בדין: השונות הנובעת מאופי השירות ומודל ההתקשרות עם המדינה; השונות הנגזרת מאופי הפגיעה ומידת זיקתה לשירות הצבאי; והשונות הנוגעת להתפתחותן של מחלות במסגרת שירות מתמשך.
- 4.2. שונות רלוונטית - אופי (סוג) השירות: שירות חובה אזרחי לעומת שירות קבע כקריירה מקצועית**
87. ענייננו בהבחנה בין שתי קבוצות משרתים אשר אינן שוות במאפייניהן המהותיים: משרתי החובה והמילואים, מחד גיסא, ומשרתי הקבע, מאידך גיסא. ההבחנה נשענת על שונות רלוונטית עמוקה בשני היבטים מצטברים:
88. **ראשית, מודל השירות.** שירות החובה והמילואים הוא שירות מכוח חובה חקוקה, הנכפית על הפרט כחלק מהשתייכותו האזרחית למדינה. לעומתו, שירות הקבע הוא מסלול מקצועי-תעסוקתי מתמשך, המבוסס על **בחירה חופשית**, התקשרות חוזית והמשכיות תעסוקתית (אילת ברקוביץ ושחר אלדר "מחשבים מסלול מחדש – ייעוץ תעסוקתי למשרתי הקבע בצה"ל" **בין הזירות** (2021)).
89. לעניין זה, יפה עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה (כמתייצבת בהליך) בבר"ע (ארצי) 37862-07-24 **המוסד לביטוח לאומי נ' לואי מקלדה** (נבו, 10.03.2026) (להלן: "**פס"ד מקלדה**"):
- "קיימת הבחנה בין "שירות סדיר", "שירות חובה" ו-"שירות קבע". לענייננו, די בלהבהיר כי שירות הקבע איננו מנדטורי ויסודו ברצונו של הפרט להמשיך בשירותו הצבאי. היחסים בין צה"ל ובין חייל בשירות קבע מושתתים על הפקודות הצבאיות ואינם יחסי עובד ומעסיק. חיילים בשירות חובה וחיילים בשירות קבע נמנים עם הכוחות הסדירים של צה"ל (להבדיל מכוחות המילואים)."
90. לעניין הבחירה במסלול קריירה לעומת שירות חובה, מתווספת שונות רלוונטית נוספת הנוגעת **למרחב הבחירה** הקיים במהלך שירותם של אנשי הקבע. בניגוד למשרתי חובה ומילואים, אשר שירותם מוגדר מראש ומוכתב בעיקרו על ידי צורכי המערכת, אנשי הקבע פועלים במסגרת מסלול

מקצועי מתמשך, הכולל נקודות החלטה חוזרות באשר להמשך השירות, אופי התפקידים וסוג העשייה.

91. לאורך שנות שירותם מצויים אנשי הקבע בצמתי הכרעה בדבר תפקידי המשך, מסלולי קידום והתמחויות, באופן הדומה, במובנים רבים, לבחירת מסלול קריירה במסגרת תעסוקתית אזרחית. במסגרת זו, מתאפשרת בחינה מחודשת של אופי השירות, לרבות מעבר מתפקידים קרביים או מבצעיים לתפקידי מטה, הדרכה או פיקוד עורפי, בהתאם לצורכי המערכת ולרצון המשרת.
92. על רעיון זה עמדו קרן שחף, רת"ח פיתוח אישי בביסל"ם והגברת עינב טאובר- בורוכוב, רמ"ד פיתוח מפקדים ביבשה, אט"ל במאמר שפורסם בכתב העת בין המערכות:

"לא עוזבים את צה"ל, אלא פורשים ממנו." במשך השנים צה"ל פעל כארגון שמי שבחר בו - נשאר עד הפנסיה. בצה"ל התפתחה תרבות של מחויבות הדדית בין האדם והיחידה האורגנית שלו: התפתחות מקצועית בחטיבה או במערך הייתה המסלול הליבתי, היוקרתי, עד דרגת סא"ל לפחות. יוצאי דופן, בצורת מפקדים שעברו לחטיבות אחרות היו נדירים, ומי שבחר לצאת מהיחידה נחשב "נוטש". היום ניתן לראות כי יש פתיחות והתנעה של מנגנונים מעודכנים, המאפשרים בחלקים מהארגון מעברים בין מסלולים, מסגרות ואף בין זרועות, על-מנת להרחיב את מיצוי יכולות האדם ואת פיתוחו המקצועי." (קרן שחן ועינת טאובר- בורוכוב "ביקשנו מפקדים וקיבלנו בני אדם: כיצד לפתח 40 אלף אנשי קבע?" **בין המערכות** (2021)).

93. קיומו של מרחב בחירה מבני זה, גם אם אינו מוחלט ואינו מנותק מצורכי הצבא, מייחד את שירות הקבע משירות החובה והמילואים, ומעמיד את הסיכון הכרוך בו בהקשר תעסוקתי-מקצועי רחב יותר. שונות זו תומכת בהבחנה הנורמטיבית בין סוגי השירות, ומחזקת את המסקנה כי אין מדובר בקבוצות שוות לצורך החלת ההסדר השיקומי הייחודי של חוק הנכים.

94. **שנית**, ההקשר הסוציאלי והכלכלי. אנשי הקבע נהנים ממערך שכר, תנאים, תמריצים, מסלולי קידום ולימודים, הטבות נלוות ומנגנוני פרישה, אשר אינם עומדים לרשות משרתי החובה והמילואים. מערך זה אינו מקרי ואינו תולדה של טובת הנאה גרידא, אלא חלק מתפיסה מערכתית כוללת של שירות הקבע כקריירה מקצועית ארוכת טווח, אשר במסגרתה משקללת מערכת הביטחון מראש את מאפייני השירות, את אורכו ואת הסיכונים הכרוכים בו.

95. בדומה למעסיקים אחרים במשק, מערכת הביטחון מעניקה לאנשי הקבע מכלול של זכויות והטבות כלכליות וסוציאליות הנצברות לאורך שנות השירות ונועדו ליתן **מענה לסיכונים תעסוקתיים, לשחיקה מקצועית ולמורכבות הייחודית של השירות המתמשך**.

96. הטבות אלו משקפות הכרה מערכתית בכך שהשירות בקבע אינו פרק חובה תחום בזמן, אלא מסלול תעסוקתי כולל, הכולל גם מנגנוני פיצוי, רווחה וביטחון סוציאלי.

97. קיומו של מערך תגמול זה יוצר הבחנה מהותית בין אנשי הקבע לבין משרתי החובה והמילואים, אשר אינם נהנים ממעטפת כלכלית-סוציאלית דומה, וזאת בנוסף לכך ששירותם נכפה עליהם לפרק זמן מוגבל, ללא יכולת לצבור זכויות תעסוקתיות ארוכות טווח.
98. הבחנות אלה משתלבות בתפיסה המוסדית הרחבה של מודל "צבא העם", אשר במרכזה עומד שירות החובה ושירות המילואים כמנגנון של השתתפות אזרחית כללית בנטל הביטחון. מודל זה אינו מתמצה בעצם קיומו של צבא סדיר רחב, אלא נושא עמו מטען ערכי וחברתי מובהק, שלפיו **המדינה נושאת באחריות מיוחדת כלפי מי שהשירות והסיכון נכפו עליו מכוח חובה אזרחית**, ללא זיקה לבחירה מקצועית או למסלול תעסוקתי.
99. אנשי הקבע משתלבים במודל זה כרכיב חיוני במערך הצבאי, אולם תפקידם הוא תפקיד מקצועי-מערכתי, המושתת על בחירה מודעת במסלול חיים מתמשך ועל התקשרות תעסוקתית עם המדינה. בהקשר זה, עצם קיומם של מנגנוני בחירה, קידום ותגמול, לצד אפשרות לעיצוב אופי השירות לאורך זמן, **ממצב את משרתי הקבע מחוץ לליבה הנורמטיבית של החובה האזרחית שעליה מושתת ההסדר השיקומי הייחודי** הבא לידי ביטוי בחוק הנכים.
100. כל זאת ועוד, מנגנוני בחירה אלה, אינם מתמקדים אך ורק בפן המערכתי-פונקציונלי, אלא גם מתבטאים ביתר שאת גם בהיבטים הסוציאליים של השירות. לעניין זה, רלוונטית עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה (כמתייצבת בהליך) בפס"ד מקלדה:
- "חיילים בשירות חובה (למעט חריגים) אינם רשאים לבחור את מרפאת האם אליה ישויכו. זאת, בניגוד לחיילים בשירות קבע, אשר רשאים לבחור את מרפאת האם אליה ישויכו ורשאים לבקש כי רופא מסוים יהיה רופאם האישי."
101. מן האמור עולה כי נוכח מכלול המאפיינים שנדונו נראה כי **קיימת שונות רלוונטית בין משרתי הקבע לבין משרתי החובה והמילואים**, אשר יש בה כדי להצדיק **בחינה נפרדת והתייחסות נורמטיבית שונה** להסדרי ההכרה והשיקום החלים על כל אחת מן הקבוצות.
- 4.3. שונות רלוונטית הנגזרת מאופי הפגיעה: תחולת חוק הנכים בפגיעות צבאיות מובהקות בלבד**
102. השונות הרלוונטית אינה מתמקדת אך בסיווג קבוצת המשרתים, אלא באה לידי ביטוי גם באופי הפגיעה שנגרמה.
103. השירות הצבאי עשוי ליצור או להחריף פגיעות בעלות אופי מבצעי או שירותי מובהק, אשר לשמן נועד מנגנון השיקום הייחודי המעוגן בחוק הנכים. ואולם, תנאי ההכרה בפגיעה אינם זהים בין סוגי המשרתים: חיילי חובה ומילואים זכאים להכרה מקום שבו החבלה או המחלה נגרמו "תוך כדי ועקב השירות", ואילו אנשי קבע נדרשים להראות כי הפגיעה קשורה לפעילות בעלת אופי מבצעי מובהק, המקימה "חבלת שירות" או בהתאם להגדרות הקבוצות בחוק המקימות "מחלת שירות".
104. לעומתן, קיימות פגיעות שאינן נובעות מאופיו הייחודי של השירות הצבאי, אלא עשויות להתרחש גם במהלך חיים אזרחיים רגילים, כגון תאונות שגרה, תאונות עבודה או תחלואה כללית.

105. משטר של אחריות חמורה מטיל חבות בנזיקין על מזיק אף בהיעדר התנהגות רשלנית או פסולה. ההצדקה למשטר זה נשענת על התמקדות בתוצאה המזיקה ולא באשמה, והוא מיושם כאשר הפעילות הגורמת לנזק היא ראויה או חיונית מבחינה ציבורית, ולכן אין מקום להרתעתה או לאיסורה. בהקשרים אלו, החובה לשאת בנזק נובעת מעקרונות של הקצאת סיכונים וצדק חלוקתי. (ישראל גלעד **דיני נזיקין - גבולות האחריות** 1157-1158 (2012)).
106. כאשר מדובר בפגיעות מסוג זה אצל אנשי קבע, אשר אין להן זיקה מהותית לאופי הצבאי של השירות, נחלשת ההצדקה להחיל את מנגנון השיקום הייחודי הקבוע בחוק הנכים, והמסלול ההולם הוא המסלול "הכללי" בביטוח לאומי. החלת חוק הנכים בנסיבות אלו יוצרת יתרון שאינו מוצדק ביחס לעובדים אחרים במשק שנפגעו באותן נסיבות.
107. בהקשר זה יובהר כי השונות הרלוונטית נבחנת גם במישור ההשוואתי הרחב. כאשר איש קבע נפגע בנסיבות שאינן ייחודיות לשירות הצבאי, או חלה במחלה שאינה קשורה באופיו הצבאי של השירות, מצבו דומה במהותו למצבו של עובד מדינה או עובד ציבור אחר שנפגע או חלה בנסיבות דומות במהלך עבודתו (עופר שנקר "מעמד החייל כניזוק - אחריותם הנזיקית של המדינה ושלוחיה כלפי ניזוקים בשירות צבאי" **משפט וצבא** 15, 2 (תשס"א); גיא זיידמן ואיל רז "מעמדו של משרת הקבע בצה"ל כעובד" **עיוני משפט** כג 291, 318, 326 (2000); הגדרת אנשי צבא כעובדי ציבור: סעיף 34 כד לחוק העונשין, תשל"ז-1977).
108. במצבים אלה, אין הצדקה עניינית להחיל על איש הקבע מנגנון שיקומי ייחודי החורג מן ההסדרים הכלליים החלים על עובדים אחרים במגזר הציבורי, והחלתם של מסלולים כלליים משקפת יחס שוויוני והולם בין מי שמצבם המהותי דומה.
109. לפיכך, ההשוואה הנכונה אינה בין איש קבע לבין חייל חובה, אלא בין פגיעה בנסיבה אזרחית של איש קבע לבין פגיעה בנסיבה אזרחית של עובד ציבור אחר, וההתאמה למסלולים הכלליים במקרים אלה מהווה מימוש של עקרון השוויון ולא פגיעה בו.
110. בד בבד, ההסדר הנוהג שומר על תחולתו המלאה של חוק הנכים בכל הנוגע לפגיעות בעלות אופי מבצעי או שירותי מובהק, שבהן מוכרים משרתי הקבע ומשרתי החובה והמילואים באופן אחיד, ובכך נשמר האיזון הראוי בין ההבחנה הנדרשת בפגיעות אזרחיות לבין השוויון המלא בפגיעות צבאיות מובהקות.
- 4.4. אורך השירות והמורכבות הסיבתית כמבססים שונות רלוונטית במחלות**
111. בהקשר של מחלות, השונות הרלוונטית נובעת בראש ובראשונה מאורך השירות ואופיו המתמשך. שירות הקבע הוא מסלול מקצועי ארוך טווח, הנפרש על פני שנים רבות. משכו של השירות יוצר מסגרת זמן רחבה שבה עשויות להתפתח מחלות בגופם של אנשי הקבע כחלק מתהליכים פיזיולוגיים-גנטיים טבעיים, ולא דווקא כתוצאה ישירה מן השירות הצבאי.
112. עצם העובדה שמחלה מתפרצת במהלך שירות ארוך ומתמשך אינה מלמדת בהכרח על קשר ייחודי לאופי הצבאי של השירות. לעומת זאת, שירות החובה הוא שירות קצר ומרוכז, המאופיין בשינוי חד באורח החיים ובהעמסה אינטנסיבית **בפרק זמן מוגבל**. הבדל זה באורך ובמבנה השירות יוצר

שונות רלוונטיות, שכן הוא משפיע הן על **ההסתברות להתפתחות מחלות** במהלך השירות והן על האפשרות לייחס את התפרצותן למסגרת השירות עצמה.

113. על יסוד זה מתחדדת גם סוגיית **הקשר הסיבתי**. מחלות, בשונה מפגיעות טראומטיות או אירועים נקודתיים, אינן נבחנות בדרך כלל באמצעות "סיבה אחת" ברורה, אלא מושפעות ממכלול גורמים מצטברים ומשתנים: רקע גנטי, גיל, אורח חיים, תזונה, פעילות גופנית, חשיפות סביבתיות, מצבי דחק מתמשכים, אירועי חיים אישיים, ועוד.

114. ממילא, ככל שפרק הזמן ארוך יותר, כך גדל מספרם של גורמים "מתחרים" אפשריים, והייחוס של המחלה לאירוע שירות מסוים נעשה מורכב יותר, ולעיתים אינו חד משמעי. **העיתוי שבו מחלה מתפרצת במסגרת שירות מתמשך יכול להיות מקרי, ולא בהכרח מלמד על זיקה ייחודית לאופי הצבאי של השירות.**

115. יתר על כן, המחוקק סבר כי באשר למחלות שנגרמות במישורין כתוצאה מאירוע צבאי במהותו יש הצדקה להחלה של דיני השיקום מכוח חוק הנכים, שכן בחר לתחום רשימה זו כרשימה סגורה עם גמישות הנתונה בידי שר הביטחון להרחבתה במקרה הצורך ("מחלה אחרת שקבע שר הביטחון, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, בצו, בתנאים ובנסיבות שקבע כאמור" (סעיף 1 לחוק הנכים)).

116. לפיכך, השונות באורך השירות יוצרת תשתית עובדתית ונורמטיבית המצדיקה התייחסות מובחנת למחלות אצל אנשי קבע; המורכבות המובנית של הקשר הסיבתי במחלות מחזקת את הצורך בהסדר זהיר ומובחן, שאינו מניח זיקה סיבתית אוטומטית אך ורק משום שהמחלה התגלתה בזמן השירות. בתוך כך, יודגש כי אין מדובר בשלילה גורפת של זכויות מאנשי הקבע או בחסימתם משערי מערך השיקום, אלא בהבחנה ממוקדת בהכרה של מחלות בלבד ובמצבים שבהם הזיקה לשירות אינה מובהקת. **מקום שבו מתקיימת זיקה ממשית לשירות, ממשיכים לחול דיני השיקום במלואם.**

4.5. אי התאמת הלכת אליס מילר להסדר דיפרנציאלי מבוסס שונות רלוונטית

117. העותר בחר לבסס טענותיו על הלכת אליס מילר (בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון, מט(4) 094 (1995) (להלן: "עניין מילר" או "הלכת מילר")), ואולם המשיבה סבורה כי השימוש שנעשה בהלכה זו שגוי וכי ההיקש המבוקש אינו מדייק את נסיבות המקרה דנן, ולפיכך דינו להידחות.

118. פסק הדין בעניין מילר, שניתן בבית משפט נכבד זה, עסק באיסור אפליה מבנית, גורפת וכוללת של קבוצה שלמה, אשר הודרה מראש מאפשרות ההשתתפות בקורס טיס, וזאת משיקולי תקציב ותפעול בלבד. באותו עניין, ההדרה נעשתה ללא בחינה אינדיבידואלית, ללא חלופה מוסדית מספקת, ותוך שלילה מראש של שוויון הזדמנויות בתחום הנוגע לליבת ההגשמה האישית והמקצועית.

119. העותר מבקש להציג את ענייננו ככזה העוסק בשלילה של זכות מהותית מקבוצה מסוימת, בדומה לנסיבות שנדונו בעניין מילר וזאת משיקולי תקציב בלבד. ואולם, תיאור זה אינו משקף את טיבו של ההסדר הנדון בענייננו. בניגוד להלכת מילר, עסקין במקרה בו לא מתקיימת שלילה גורפת של

זכות ואף לא הדרה קטגורית של אנשי הקבע ממערך ההכרה והשיקום. משכך, עצם ההיקש לעניין מילר נשען על הנחת מוצא שגויה, שלפיה מדובר בשלילה גורפת של זכות מטעמי תקציב בלבד – הנחה שאינה מתקיימת בענייננו.

120. ההסדר שנקבע בחוק הנכים (עקב תיקון 29) אינו מונע מאנשי הקבע הכרה בפגיעותיהם, אלא יוצר הבחנה בין מסלולי ההכרה, בהתאם לאופי הפגיעה ולטיב הזיקה לשירות, תוך הפניית מקרים שאינם נובעים מאופיו הייחודי של השירות הצבאי למסלול הכללי של המוסד לביטוח לאומי.

121. יש להדגיש כי מסלול זה אינו בגדר מענה חסר או חלקי, אלא **חלופה מוסדית מלאה, הקיימת בדין ומעניקה רשת ביטחון סוציאלית רחבה**, בדומה לזו הניתנת לעובדים אחרים במגזר הציבורי והפרטי. בכך שונה ענייננו באופן מהותי מעניין מילר, שבו לא הועמדה כל חלופה ממשית למימוש הזכות שנשללה, והקבוצה המודרת נותרה ללא אפשרות שוויונית להשתתף במסגרת שנדונה.

122. יתר על כן, בעוד שבעניין מילר נדונה פגיעה ישירה בזכות יסוד לשוויון הזדמנויות, ענייננו מצוי במישור שונה: **עיצוב הסדר חלוקתי בתחום הרווחה והשיקום, תחום שבו למחוקק מוקנה שיקול דעת רחב** לקבוע מנגנונים דיפרנציאליים, כל עוד אינם מבוססים על הפליה פסולה. במסגרת זו, וכפי שהכירה הפסיקה, שיקולים של הקצאת משאבים ציבוריים הם חלק בלתי נפרד מעיצובם של הסדרים חלוקתיים, ובלבד שאינם עומדים לבדם אלא משתלבים בתכלית מהותית.

123. גם פסיקתו העדכנית של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 3227/20 **קליגר נ' שר הביטחון** (נבו 13.4.2026) אינה משנה מניתוח זה. אף באותו עניין דובר בהדרה מקטגוריה שלמה של נשים מאפשרות להשתלב בתפקידים מסוימים בצה"ל, באופן שפגע בשוויון ההזדמנויות ובנגישות לתפקידי הליבה הצבאיים. זאת, בשונה מענייננו, שבו אין מדובר בשלילה מוחלטת של הכרה או של זכויות, אלא בהסדר חלוקתי דיפרנציאלי, שבמסגרתו מוענק מסלול הכרה חלופי ומלא מכוח הדין.

124. ההבחנה בין מסלולי ההכרה בענייננו אינה מבטלת זכות מהותית ואינה שוללת הגנה סוציאלית, אלא **משקפת איזון ענייני** בין תכליות שונות, ובהן השונות הרלוונטית בין סוגי השירות, אופי הפגיעה והקושי המובנה בייחוס מחלות למסלול שירות מתמשך. בתוך כך, שיקולי הקצאת משאבים אינם מהווים תכלית עצמאית של ההסדר הנדון בעתירה. שיקולים אלה הינם רכיב משלים הנגזר מן הצורך להבטיח את יכולתו של מערך השיקום לממש את ייעודו, עבור אוכלוסיית המשרתים שסיכנו את גופם ואת נפשם למען המדינה.

125. לפיכך, אין **בהלכת מילר** כדי לתמוך בטענת העותר, והניסיון להחילה על ענייננו חורג מגדריה ומההצדקות הנורמטיביות שבבסיסה. בנסיבות אלה, אין מקום לייבא לענייננו הלכה שנועדה להתמודד עם הדרה קטגורית ושלילה מוחלטת של שוויון הזדמנויות משיקולי תקציב, מקום שבו מדובר בהסדר דיפרנציאלי, מאוזן ומבוסס שונות רלוונטית.

5. בחינה של הזכות לשוויון בראי הפסיקה

5.1. היקפה של הזכות לשוויון במשפט הישראלי

126. על רקע האמור לעיל, ומשעה שההבחנה בין קבוצות המשרתים נבחנה על יסוד מאפייני השירות ונמצאה נשענת על שונות רלוונטית, יש לעמוד גם על **היקף ההגנה** שמעניק המשפט החוקתי

הישראלי לזכות לשוויון. שכן, גם מקום שבו מתקיימת הבחנה בין קבוצות, אין בכך כשלעצמו כדי להקים פגיעה חוקתית. לשם כך נדרש לבחון את טיבה של הפגיעה הנטענת ואת זיקתה לפגיעה בזכות לכבוד.

127. הזכות לשוויון אינה מעוגנת במפורש בזכות חוקתית בדין הישראלי, למעט בהקשרים נקודתיים, ואף לא הוכרה בפסיקה כזכות חוקתית עצמאית. לצד זאת, נקבע כי אין מדובר בזכות מוחלטת, אלא בזכות הנתונה לאיזון אל מול זכויות וערכים מתחרים (רע"ב 3969/97 **מדינת ישראל נ' חאלד אבו רביע**, נא(5) 480 (1997), בג"ץ 6411/16 **הועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל** 15 (נבו 19.6.2018)).

128. הכרתה של הזכות לשוויון כזכות בעלת מעמד חוקתי נעשתה בפסיקה בדרך נגזרת, ובכפוף לכך שהפגיעה הנטענת בשוויון מקיימת זיקה מהותית לפגיעה בכבוד האדם. מכאן, שלא כל הבחנה או שונות תוצאתית בין קבוצות מקימה עילה חוקתית, אלא רק הפליה אשר חודרת לגרעין הקשה של כבוד האדם, כמשמעו בפסיקה, עשויה לבסס טענה חוקתית המצדיקה ביקורת שיפוטית.

129. על פירוש הזכות לשוויון עמד כבוד הנשיא בדימוס אהרון ברק בבג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת**, סא(1) 619, 38 (2006) כדלקמן:

"מודל הביניים אינו מצמצם את כבוד האדם אך להשפלה וביזוי, אך הוא גם אינו מרחיבו לכלל זכויות האדם. על פיו, נכללים בגדר כבוד האדם אותם היבטים של כבוד האדם אשר מוצאים בחוקות שונות ביטוי בזכויות אדם מיוחדות, אך המתאפיינים בכך שהם קשורים, על פי תפיסתנו, בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם (אם בגרעינו ואם בשוליו). על פי גישה זו, ניתן לכלול בגדרי כבוד האדם גם הפליה שאין עימה השפלה, ובלבד שהיא תהא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם כמבטא אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש בחירה וחופש פעולה וכיוצא בהם היבטים של כבוד האדם כזכות חוקתית." (ההדגשות אינן במקור).

130. בעניין אחר התייחס כבוד השופט י. זמיר ליחס בין הזכות לשוויון לזכות לכבוד:

"גם מי שגורס כי הזכות לשוויון היא חלק מן הזכות לכבוד, אינו גורס בהכרח שכל פגיעה בשוויון היא גם פגיעה בכבוד." (בג"ץ 4806/94 ד.ש.א. **איכות הסביבה בע"מ נ' שר האוצר**, נב(2) 193 (1998))

131. בהמשך לדברים שהובאו לעיל, הפסיקה הבחינה בין פגיעות בשוויון במישור המינהלי או החלוקתי, לבין פגיעות העולות כדי פגיעה חוקתית, אשר מתקיימת רק מקום שבו ההבחנה מביאה לפגיעה ממשית בכבוד האדם. כלומר, קיימים מצבים שבהם פגיעה בשוויון לא תגרור בהכרח פגיעה בכבוד האדם.

132. למעלה מן הצורך, תעמוד המשיבה על כך שבמקרה דנן, הפגיעה אינה עולה לכדי פגיעה חוקתית בזכות לכבוד כפי שהיא מבטאת את אוטונומיית הרצון הפרטי, חופש הבחירה וחופש הפעולה.
133. בענייננו, אין מדובר בהדרה, בהשפלה או בשלילה של מעמד אנושי שווה. ההסדר אינו מונע מן העותר הכרה בפגיעתו, ואינו מותיר אותו ללא מענה שיקומי או סוציאלי. לאנשי הקבע עומדת אפשרות ממשית למצות זכויות ולהיכלל במסגרת מוסדית מוכרת בדין, וההבחנה הנטענת מתמצה במסלול ההכרה ובוהות הגוף המטפל.
134. הבחנה זו נגזרת מסוג השירות ומאופי הפגיעה, ואינה מבוססת על מאפיין אישי, קבוצתי או זהותי של העותר, ואף אינה משקפת יחס מבזה או שולל כלפי אישיותו או מעמדו.
135. בנסיבות אלה, אין ההסדר מגלה פגיעה באוטונומיית הרצון הפרטי, בחופש הבחירה או בחופש הפעולה של העותר, כמשמעותם בפסיקה, שכן אין בו כדי לכפות עליו מסלול חיים מסוים, להגביל את יכולתו לקבל החלטות יסוד הנוגעות לחייו, או לשלול ממנו אפשרות פעולה מהותית.
136. נוסף על כך, ההסדר אינו נוגע להיבטים גרעיניים של מימוש עצמי או של שוויון הזדמנויות במובן החוקתי. אין מדובר בפגיעה בגישה להשכלה, לקידום מקצועי, להשתתפות במסגרת ציבורית או למימוש יכולות אישיות, אלא בהסדר חלוקתי בתחום הרווחה והשיקום, אשר נועד להסדיר את אופן הטיפול וההכרה בפגיעה לאחר מעשה.
137. בתחום זה למחוקק מוקנה שיקול דעת רחב, והבחנה בין מסלולי שיקום שונים, מקום שבו נשמרת רשת ביטחון מוסדית מלאה ואינה נשללת זכאות בסיסית, אינה משתווה לפגיעה בזכות יסוד במובנה החוקתי, אף אם היא יוצרת שונות תוצאתית בין מקרים שונים (בג"ץ 6792/10 **די.בי.אס שרותי לוויין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל**, 18 (נבו 20.7.2014)).
138. עוד יצוין כי ההסדר הנדון אינו מצמצם את חופש הבחירה או הפעולה של אנשי הקבע, אלא אף מרחיב אותו בהיבט מסוים. כיום עומדת לאנשי הקבע אפשרות לפנות למסלול של תביעה נזיקית נגד המדינה (סעיף 6 לחוק הנזקים האזרחיים (אחריות המדינה)), תשי"ב-1952 – אפשרות אשר לא הייתה פתוחה בפניהם בהסדר הקודם. שינוי זה מעמיד לרשותם אפיק משפטי נוסף למימוש זכויותיהם, ומרחיב את מרחב הבחירה העומד בפניהם ביחס לאופן ההתמודדות עם הפגיעה.
139. פתיחת האפשרות לפנייה למסלול נזיקי מלמדת כי ההסדר אינו מצמצם את חופש הבחירה של אנשי הקבע, אלא מרחיב את חלופות מיצוי הזכויות העומדות לרשותם, באופן שאינו מתיישב עם טענה לפגיעה בכבוד האדם במובנו החוקתי.
140. בנסיבות אלה, **אין מדובר** בהבחנה העולה כדי פגיעה חוקתית בזכות לשוויון. ההבחנה הנטענת אינה נוגעת להיבטים גרעיניים של כבוד האדם, ואינה **מביאה לפגיעה ממשית** באוטונומיית הרצון הפרטי, בחופש הבחירה או בחופש הפעולה של העותר.
141. לכל היותר, מדובר בשאלה של שוויון מנהלי או של מדיניות ציבורית, הנוגעת לאופן חלוקת אחריות ומשאבים בין מנגנונים מוסדיים שונים, שאלות אשר יש לבחון במסגרת עקרונות המשפט המנהלי

והאיזון החלוקתי, ולא באמצעות מבחני הפגיעה בכבוד האדם, השמורים למצבים של פגיעה ממשית במעמד האנושי השווה;

"על בית המשפט מוטלת עתה אחריות גדולה: עליו להבין את מקומם של עקרונות אלה במערך החוקתי הכולל, ולפרשם באופן שיגשים את התכליות שבבסיסו של המנגנון החוקתי. רק כך תובטח השתלבותה החלקה של החוקה במסגרת הדמוקרטית, וימנעו מצבים של שימוש-יתר במנגנון החוקתי (שימוש החורג מתכליות אלה) שיש בו כדי ליצור גירעון דמוקרטי (democratic deficit)". (שרון וינטל "פסקת הגבלה שיפוטית: על היקף ההגנה הראוי לעקרונות חוקתיים מופשטים" מאזני משפט ט 177, 181 (2014)).

142. על כן, סבורה המשיבה כי אין מקום להורות על שינוי או ביטול ההסדר האמור, ודין הבקשה להידחות.

6. עמידה במבחני פסקת ההגבלה

143. למעלה מן הצורך, ולאור בחינת הפגיעה הנטענת לפי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובהתייחס ליישומה כפי שתוארה בסעיפים 108-126 לעתירה, תיגדר המשיבה לבחינת ההסדר נושא העתירה. בחינה זו תיעשה לפי אמות המידה הקבועות בפסקת ההגבלה, כפי שיובהר להלן, בשים לב לאופיו כהסדר חלוקתי, לעיגונו בחקיקה ראשית ולתכליתו לשמר מנגנון שיקומי ייחודי ומותאם לאוכלוסיית המשרתים.

6.1. הולם את ערכי המדינה היהודית ודמוקרטיה

144. ההסדר נושא העתירה הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. חוק הנכים המעגן תפיסה של אחריות חברתית-ממלכתית כלפי מי שנפגעו עקב השירות הצבאי, והוא מבטא ערכים של סולידריות, ערבות הדדית והוקרה למי שנשאו בנטל הביטחוני בשם הכלל (ועדת גורן, עמ' 14).

145. חוק הנכים בנוסחו כיום (עקב, בין היתר, תיקון 29) אינו סוטה מערכים אלה, אלא מבקש לממשם באופן נאמן וממוקד. ההבחנה שעוגנה בין "מחלה" לבין "מחלת שירות" משקפת הכרה בכך שלא כל פגיעה שאירעה במהלך השירות מצדיקה מענה שיקומי ייחודי, וכי יש להבחין בין סיכונים צבאיים ייחודיים לבין סיכונים כלליים המשותפים לחיים האזרחיים.

146. הבחנה זו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינה דמוקרטית, המבקשת להפעיל את סמכויותיה באופן רציונלי, שוויוני ומבוקר, ולהימנע מהקניית יתרון נורמטיבי שאינו מוצדק לקבוצה אחת ביחס לאחרות.

147. לפיכך, ההסדר משמר את ייעודו הערכי של חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי, ואינו פוגע בערכי היסוד של המדינה, אלא מחזקם באמצעות הבחנה עניינית המותאמת למהות השירות הצבאי ולתכליות החוק.

6.2. תכלית ראויה

148. ההסדר נושא העתירה נועד לתכלית ראויה במובנה החוקתי. תכליתו המרכזית היא טיוב ומיקוד הסיוע השיקומי הניתן באגף השיקום, באופן שיבטיח את יכולת המערכת להעניק מענה איכותי, מקצועי ומתמשך לנפגעי השירות הצבאי בליבת ההסדר (פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות 21.11.2016, בעמ' 5 - **נספח 5**).

149. הבחנה בין "מחלה" לבין "מחלת שירות" משרתת תכלית זו, בכך שהיא מצמצמת את ההכרה למקרים שבהם מתקיימת **זיקה מובהקת** בין הפגיעה לבין מאפייני השירות הצבאי הייחודיים (שכפי שפורט בהרחבה בפרק 4.4 לעיל, **אינה תמיד קיימת במחלות**). בכך נמנעת הרחבת יתר של ההסדר מעבר להצדקתו החברתית, ונשמרת יכולתו של חוק הנכים לפעול כהסדר שיקומי ייעודי ולא כהסדר רווחה כללי.

150. שיקולים תקציביים אינם עומדים לבדם בבסיס ההסדר. אולם, הפסיקה הכירה בכך שניהול משאבים ציבוריים הוא שיקול לגיטימי מקום שבו הוא כרוך בתכלית מהותית:

"אכן, משאביה הכספיים של המדינה אינם בלתי מוגבלים, והיא רשאית לשאוף לכך שהתמיכות הכספיות הניתנות על ידה תגענה לאלה הזקוקים להן במידה הרבה ביותר. במיוחד הדברים אמורים כאשר מערך התמיכה המדינתי ממומן מכספי הציבור, ומבטא את הערבות ההדדית הקיימת בין פרטי החברה." (בג"ץ 10662/04 **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי**, פ"ד סה(1) 51 (2012)).

151. בענייננו, מיקוד ההכרה נדרש נוכח ריבוי פניות והתרחבות מעגל המוכרים, שיצרו עומס ממשי על מערך השיקום ופגעו בזמינות השירותים ובאיכותם.

152. בהיעדר מיקוד, התוצאה תהיה דילול המענה השיקומי וירידה ביכולת להעניק סיוע מיטבי דווקא למי שהצדקת המענה הייחודי עבורם היא החזקה ביותר. לפיכך, מיקוד ההסדר נועד להבטיח קיימות תפקודית של אגף השיקום ולאפשר הקצאה מושכלת של משאבים ציבוריים בהתאם למטרות החוק.

153. מכאן, שההסדר נושא העתירה מגשים תכלית ראויה של שמירה על אפקטיביות ההסדר השיקומי ועל יכולת המדינה לעמוד בחובתה כלפי נפגעי השירות הצבאי במהותו.

6.3. מבחני המידתיות

154. ההבחנה הקיימת בחוק הנכים בין מחלות משרתי קבע לבין מחלות משרתי סדיר ומילואים עומדת במבחני המידתיות הקבועים בפסקת ההגבלה. ההבחנה אינה שוללת זכאות באופן גורף ואינה יוצרת שלילה מוחלטת של סיוע למשרתי הקבע שחלו במהלך שירותם.

155. ההבחנה הקיימת ממוקדת ועניינית לסוגי פגיעות והקשרים שירותיים שונים, ומתאימה את מסלול המענה לאופייה של הפגיעה ולמקור הסיכון שממנו נבעה. בכך נשמרת ליבת ההסדר השיקומי

הייחודי למקרים בעלי זיקה שירותית מובהקת, לצד הפניית מקרי שגרה בעלי אופי אזרחי למסגרות כלליות ייעודיות שנועדו לתת להן מענה.

156. ההבחנה שנקבעה בחוק (עקב תיקון 29) נגזרת במישרין מתכליות חוק הנכים: **שמירה על מנגנון שיקומי ייחודי לפגיעות הנובעות מסיכון צבאי מובהק, והבטחת יכולתה של מערכת השיקום הציבורית להעניק מענה איכותי, מקצועי ומתמשך למי שהצדקת הסיוע הייחודי עבורם היא החזקה ביותר.** בחינה זו תיעשה להלן בהתאם לשלושת מבחני המשנה של עקרון המידתיות: קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי לתכלית, בחירה באמצעי שפגיעתו פחותה, וקיומו של יחס ראוי בין התועלת החברתית שבהסדר לבין היקף הפגיעה הנטענת בזכות (בג"צ 6298/07 **יהודה רסלר רס"ן בדימוס נ' כנסת ישראל** סה(3), 41 (2012)).

6.3.1. קשר רציונלי

157. קיים קשר רציונלי ברור בין תכלית ההסדר לבין האמצעי שנבחר. התכלית כפי שהוסברה לעיל היא מיקוד ההכרה מכוח חוק הנכים למקרים שבהם הסיכון הוא צבאי-ייחודי, ולהבטיח כי אגף השיקום יוכל להעניק מענה איכותי וממוקד לפצועים שמסרו את גופם ונפשו למדינה. האמצעי שנבחר הוא קביעת אמות מידה סטטוטוריות, ובעיקר הבחנה בין "מחלה" לבין "מחלת שירות" והגדרת "חבלת שירות", אשר מצמצמות את ההכרה למקרים בעלי זיקה מבצעית ומובהקת לאירוע ולשירות צבאי.

158. תיקון החקיקה אינו "נולד בחלל ריק". הוא נשען על תשתית עובדתית-מקצועית שקדמה לו, ובכלל זה עבודת ועדת גורן והמהלך הממשלתי לעיגון המלצותיה ולהטמעתן, תוך מיקוד ההסדר השיקומי ושמירה על קיימותו. הדבר מקבל ביטוי מפורש בדברי הרקע התקציביים של משרד הביטחון, המתארים את ועדת גורן, אימוץ מסקנותיה והסיכומים התקציביים שנחתמו ליישומן (תקציב הביטחון לשנים 2021-2022, "**אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה**")

עמ' 41 תקציב הביטחון לשנים 2021-2022 "**אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה**" מצורף **כנספת 7.**

159. הקשר הרציונלי מתחדד גם נוכח נתוני העומס והיקפי הפעילות של אגף השיקום. בדו"ח משרד הביטחון לפי חוק חופש המידע לשנת 2024 צוין כי אגף השיקום נשא באחריות לטיפול בכ- 132,172 זכאים (מתוכם גם זכאים בדרגת נכות 0-9% הזכאים לטיפול בקופת החולים במימון האגף), וכי בשנת 2024 הוקצו לאגף 7,410 מיליון ש"ח המשמשים בעיקר לתשלומי קצבאות, טיפול רפואי-שיקומי והטבות שונות. יתר על כן מציין הדוח כי עד לסוף שנת 2024 קלט אגף השיקום כ- 17,214 פצועים שנפגעו במסגרת מלחמת "חרבות ברזל" (דו"ח משרד הביטחון לשנת 2024 ע"פ חוק חופש המידע).

עמ' 137-138 לדו"ח משרד הביטחון לשנת 2024 ע"פ חוק חופש המידע, משרד הביטחון (30.06.2025), מצורפים **כנספת 8.**

160. נתונים אלה מעידים על העומס הנרחב המוטל על אגף השיקום נוכח ריבוי הנדרשים לסיוע. בעניינו עולה כי הרחבת יתר של מעגל ההכרה במקרי שגרה פוגעת במישרין ביכולת להגשים את תכלית

ההסדר. על כן, הבחנה סטטוטורית שמנתבת מקרי שגרה למסלולים כלליים, וממקדת את חוק הנכים במקרים בעלי זיקה צבאית מובהקת, היא אמצעי שמקדם באופן ישיר את התכלית של שמירת איכות המענה בליבת ההסדר.

6.3.2. פגיעה פחותה

161. האמצעי שנבחר הוא אמצעי פוגעני פחות משום שהוא אינו "מוציא" נפגעים ממסגרת סיוע ואינו מותירם ללא רשת ביטחון, אלא מבצע התאמה של מסלול הסיוע למהות הפגיעה. כאשר הזיקה בין האירוע המבצעי לפגיעה אינה ברורה והדוקה, עקב "גורמים מתערבים" שונים כמו אורך שירות, מחלות תורשתיות וגורמים נוספים, משרת הקבע מופנה למסלול הכללי של "נפגעי עבודה" בביטוח הלאומי, במקום להחיל את ההסדר השיקומי הייחודי של חוק הנכים.

162. ההבחנה בחוק שומרת על זכויותיהם של חיילי החובה והמילואים לפי ההסדר השיקומי הייחודי במלואו, ושומרת גם על זכויות אנשי הקבע במקרים שבהם הפגיעה היא בעלת זיקה צבאית מובהקת ("חבלת שירות"/"מחלת שירות"). ההבחנה מתמקדת בשולי ההסדר - ביחס לאנשי קבע שנפגעו בפגיעות שגרתיות-אזרחיות במהלך שירותם, שבהן ההצדקה להענקת מעטפת שיקומית ייחודית נחלשת. בכך מצומצמת הפגיעה באוכלוסיית משרתי הקבע למינימום הנדרש להשגת התכלית.

163. ההבחנה אם כן, אינה אלא אמצעי מתון יותר מהחלופות האפשריות הנוספות. חלופה זו אינה קובעת שלילה קשיחה או "גזירה" גורפת, אלא מפעילה סיווג ענייני לפי מאפייני הפגיעה והקשרה. בכך מצמצמת את ההכבדה על הזכות הנטענת, תוך שמירה על רצף סיוע באמצעות מערך ביטחון סוציאלי כללי שנועד לכך.

164. זאת ועוד, החלופה המשתמעת מטענות העותר – הכרה רחבה יותר במחלות על בסיס בחינה פרטנית של קשר סיבתי, עלולה להביא לפריצת אמות המידה שנקבעו בחוק ולהרחבה בלתי מבוקרת של תחולת ההסדר. ניסיון העבר מלמד כי בהיעדר גבולות ברורים, נוצר קושי ממשי לשמור על אחידות ושיטתיות בהכרה, באופן המוביל להתרחבות יתר של מעגל המוכרים גם במקרים שבהם הזיקה לשירות אינה מובהקת.

165. בנסיבות אלה, אמצעים חלופיים המבוססים על שיקול דעת פרטני רחב אינם משיגים את התכלית באותה מידה של יעילות, ואף עלולים לפגוע בה. לפיכך, ההסדר הקבוע בחוק הנכים, המשלב קביעת גבולות נורמטיביים לצד שמירה על רצף סיוע, מהווה את האמצעי שפגיעתו פחותה מבין החלופות האפשריות.

6.3.3. מידתיות במובן הצר

166. במבחן האיזון, התועלת הציבורית מן ההסדר עולה על היקף הפגיעה הנטענת. התועלת היא שימור יכולתו של אגף השיקום למלא את ייעודו השיקומי כלפי מי שנפגעו בליבת השירות הצבאי, באמצעות מיקוד ההכרה במקרים בעלי זיקה שירותית מובהקת והפחתת עומס שמוביל לדילול המענה.

167. מנגד, הפגיעה אינה מוחלטת ואינה שוללת מענה. נפגעים שפגיעתם אינה עומדת באמות המידה הייעודיות אינם נותרים ללא סיוע, אלא מופנים למסלול נפגעי העבודה בביטוח לאומי, באופן זה למסלולים החלים על יתר עובדי המשק בנסיבות דומות. כלומר, המחוקק עיגן אלטרנטיבה שממשיכה לספק רשת ביטחון, גם אם במבנה שונה מן המעטפת השיקומית המקיפה של אגף השיקום (כמפורט בהרחבה בפרק 3.4.2 לעיל).
168. בתוך כך, יש להבחין בין שני דפוסי מענה: אגף השיקום מעניק מעטפת שיקומית מקיפה וייחודית (תגמולים, טיפול, שיקום וליווי), המתאימה במיוחד לפגיעות בעלות זיקה צבאית מובהקת המחייבת מסגרת רחבה של סיוע; ואילו הביטוח הלאומי מעניק מענה במסגרת צרה יותר, אך כזו שעשויה במקרים מסוימים להיות מיטיבה מבחינה כלכלית-ביטוחית, בהתאם לכללי המסלול ולנתוני השכר והזכאות.
169. לעניין ההטבה הכלכלית-ביטוחית, יש לציין כי בחירתו של המחוקק להפנות את איש הקבע בפגיעות בעלות נסיבות אזרחיות לקבלת סיוע מהביטוח הלאומי עשויה להוות הטבה כלכלית בעבורו. במידה ויוכר כבעל נכות עקב תאונת עבודה, התגמול שישולם מביטוח לאומי נגזר מגובה ההשתכרות המקדים לפגיעה ועשוי לעלות על הסכום המשולם דרך אגף השיקום (עו"ד ענת גינזבורג "זכאותם להכרה כנכי צה"ל או נפגעי עבודה במסגרת הביטוח הלאומי" **אוטוריטה**, 53 (2020)).
170. כמו כן, העותרים פעלו בניסיון מגמתי להציג את מסגרות הסיוע הניתנות בהתאם לסוג הפגיעה כבעלות פערים מהותיים ראה נספח א' לעתירה. לעניין זה סבורה המשיבה כי לא ניתן שלא להבחין בפערי הקצבה החודשית המשולמת מכוח הסדרים דבר המשקף את הרעיון המובא לעיל. יתרה מזאת משכורות אנשי הקבע לאורך השנים מטפסות מעל שכר המינימום שהוצג דבר שמוביל לקצבאות המהוות הטבה כלכלית משמעותית.
171. הבחנה זו מחזקת את האיזון: התיקון אינו "מפקיר" נפגעים אלא ממקם אותם במנגנון המענה המתאים יותר לפגיעה בעלת אופי אזרחי (פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות 21.11.2016, בעמ' 5).
172. לבסוף, הפסיקה הכירה בכך ששיקול כלכלי יכול להילקח בחשבון כחלק מבחינת מידתיות, כאשר הוא קשור לשימור יכולת מערכתית להגשים תכלית ציבורית (בג"ץ 6055/95 **שגיא צמח נ' שר הביטחון**, נג, (5) 291-292 (1999)).
173. בעניינו, מדובר בדיוק בכך: ניהול משאבים מבוקר לשם שמירה על מענה שיקומי איכותי בליבת ההסדר.

7. קבלת הסעד המבוקש תהווה פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות

174. עניינה של העתירה אינו "לקונה" נקודתית, אלא תקיפה של בחירה חקיקתית מודעת. המחוקק בחר להסדיר את דין "מחלות השירות" כרשימה סגורה (לצד מנגנון הרחבה בצו), המקנה הכרה במחלות שמאפייני התפרצותן וזיקתן הם ייחודיים לשירות הצבאי. הבחירה ברשימת מחלות סגורה שזיקתן לאירועים מבצעים מוחלטת אינה מקרית: היא מגלמת קביעת גבולות, תנאי סף וסדרי עדיפויות - שהם ליבת המעשה החקיקתי.

175. הסדרי רווחה ושיקום הם הסדרים חלוקתיים. מטבעם, הם מחייבים הכרעה בין קבוצות זכאות, איזון בין צרכים מתחרים, והקצאת משאבים ציבוריים מוגבלים. אלה הכרעות ערכיות-תקציביות-מערכתיות שהמחוקק הוא שנדרש להן, ולא בית המשפט.
176. לא זו רק, שאף בית המשפט בעצמו עמד על הצורך בריסון עצמי במקרים שכאלה :
- ”עם זאת, ראוי לזכור כי תפקיד החקיקה הוטל על המחוקק. עליו מוטלת האחריות לבחור את האמצעים המידתיים להגשמת תכליות החקיקה. כאשר בית המשפט בוחן את ‘טיפולו בסולם’ של המחוקק, עליו לגלות גמישות ולהכיר במרחב התמרון אשר שמור למחוקק... כך במיוחד כאשר נבחנת חקיקה כלכלית. קביעת מדיניות בתחומים כלכליים – ובהם בתחום תקשורת – היא עניין המסור למחוקק. היא מערבת שיקולי מדיניות רבים וסבוכים.” (בג”ץ 6792/10 ד.בי.אס שרותי לוויין (1998) בע”מ נ’ כנסת ישראל, 45 (נבו 20.7.2014)
177. מתן סעד שבפועל “פותח” את הרשימה הסגורה או מחליף את אמות המידה שנקבעו בחוק באמות מידה שיפוטיות, משמעו שינוי ארכיטקטורת ההסדר והסטת מרכז הכובד מהמחוקק אל בית המשפט - באופן הפוגע בעקרון הפרדת הרשויות.
178. העותר מבקש מבית המשפט הנכבד סעד מרחיק לכת שעניינו תיקון חוק הנכים והרחבת ההכרה במחלות של אוכלוסיית משרתי קבע מעבר למתווה שנקבע בו.
179. אולם, משהובהר כי ההסדר החקיקתי אינו מגלה פגם חוקתי, מתן סעד מסוג זה משמעותו התערבות בהסדר חקיקתי שנקבע במודע על ידי המחוקק. מדובר בהסדר חלוקתי הכרוך בהקצאת משאבים ציבוריים ובהכרעות מדיניות מורכבות, שלגביהן נהנה המחוקק ממרחב תמרון רחב. כפי שפסק בעבר בית משפט נכבד זה: “בית המשפט לא יהפוך עצמו לרשות על כלכלית הבוחנת את צדקתן של האופציות המשקיות שנבחרו, ואין הוא מחליף את שיקול דעת המחוקק בשיקול דעתו שלו” (בג”ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ’ שר האוצר, נא(4) 389 (1997)).
180. קבלת הסעד המבוקש עלולה לשמש תקדים לביטול או “שכתוב” של הסדרים חלוקתיים נוספים שבהם בחר המחוקק לנהל משאבים בצורה מחושבת ולהגדיר את גבולות הסיוע הציבורי (בג”ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ’ הכנסת, נ(3) 485 (1996)).
181. המשיבה אינה חולקת על מרכזיותו של עקרון השוויון כערך יסודי. אולם ההכרעה כיצד ליישם שוויון בהסדר חלוקתי - ובאיזו נקודה לתחום את ההסדר השיקומי הייחודי כך שלא יישחק - היא הכרעה מוסדית-דמוקרטית שנעשית באמצעות חקיקה.
182. לפיכך, לאחר שהוסבר כי חוק הנכים (במתכונתו הנוכחית עקב התיקון) עומד במבחני החוקתיות, המסלול הראוי לבחינה מחודשת של המדיניות (אם יוחלט עליה) הוא במסלול הרשות המבצעת והמחוקקת, ולא באמצעות סעד שיפוטי שמחליף את שיקול דעתן (אהרן ברק “על תורת הסעדים החוקתיים” משפט ועסקים כ 356 (2017)).

8. מענה מוסדי מתמשך בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"

183. לבסוף, גם בהינתן השינוי הנסיבתי בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", המדינה אינה "שוקדת על שמריה". ביום 7.9.2025 הכריזו שר הביטחון ושר האוצר על הקמת ועדה ציבורית משותפת להרחבת המענה הלאומי ולשיפור הטיפול ושיקום פצועי ופצועות צה"ל, על רקע הגידול חסר התקדים במספר הנפגעים.

184. עצם הקמתה של ועדה ציבורית ייעודית מלמדת כי סוגיות רוחב של מדיניות שיקום נבחנות במסלול המוסדי המתאים - באמצעות הרשות המבצעת והמחוקקת, על בסיס עבודת מטה והמלצות של אנשי מקצוע, ולא באמצעות "תיקון" שיפוטי של הסדר חקיקתי קיים.

הודעת שר הביטחון על "הקמת ועדה ציבורית לשיפור הטיפול בפצועי צה"ל", אתר משרד הביטחון 7.9.2025 מצורפת **כנספח 9**.

185. בהמשך להקמת הוועדה הייעודית, בתאריך 03.02.2026 נערך בוועדת חוץ וביטחון דיון נוסף שעסק בשיפור המענה להלומי קרב. הדיון בחן את תובנות הוועדה שהוקמה בספטמבר 2025. מסקנותיו הראו כי ישנו חוסר בכוח אדם, נכון לגידול המשמעותי של הזכאים לסיוע והפונים לבקשה של סיוע עקב המלחמה המתמשכת. יו"ר הוועדה, ח"כ ביסמוט סיכם את הדיון וקבע שורה של צעדים קונקרטיים לביצוע, כמענה למצב העומס על האגף מתוך מטרה ברורה: **שיפור וטיוב הסיוע הניתן לאלה שנפגעו כתוצאה מליבת השירות הצבאי**. צעדים אלה כוללים: השלמת פערי כוח אדם, בחינה של העברת אגף השיקום ליחידה עצמאית שתאפשר מענה מהיר יותר, כמו כן ביקש לקבל הצעת תקציב מעודכנת לשנת 2026 שתיתן מענה לפערים שהועלו בדיון.

186. לסיכום, לנוכח הצעדים המוסדיים שננקטו בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובהינתן כי הסוגיה מצויה בבחינה ובהסדרה פעילה של הרשויות המוסמכות, אין מקום להתערבות שיפוטית בהסדר הקיים.

9. סוף דבר

187. העתירה שבפני בית המשפט הנכבד מבקשת להעמיד בספק הסדר חקיקתי שנקבע לאחר בחינה מקצועית רחבה, אשר נועדה לשמר את ייעודו של חוק הנכים כהסדר שיקומי ייחודי לפגיעות הנובעות מסיכון צבאי מובהק. ואולם, כפי שהובהר לאורך תגובה זו, ההבחנה הקבועה בדין בין משרתי קבע לבין משרתי החובה והמילואים אינה הפליה פסולה אלא ביטוי להבחנה עניינית הנשענת על שונות רלוונטית באופי השירות, במבנהו התעסוקתי ובמאפייני הפגיעות והמחלות המתפתחות במסגרתו.

188. יתר על כן, ההבחנה שנקבעה בחוק הנכים (במסגרת תיקון 29) מבטאת איזון חקיקתי מודע בין התכלית השיקומית של החוק, לבין הצורך לשמר את משאביו למקרים שבהם מתקיימת זיקה מובהקת לסיכון הצבאי הייחודי. מדובר בהסדר חלוקתי המצוי בליבת שיקול דעתו של המחוקק, אשר נקבע לאחר הליך ציבורי מקיף ואשר אינו מגלה פגם פרוצדורלי, חוקתי או מנהלי אשר יש בו כדי להצדיק את התערבותו של בית משפט נכבד זה.

189. מכל הטעמים האמורים, ובשים לב לכך שההבחנה בחוק הנכים עומדת במבחני החוקתיות, מתבקש בית המשפט לדחות את העתירה - הן לגופה, והן מטעמי ריסון שיפוטי ושמירה על סמכותה הבלעדית של הכנסת לעצב הסדרים חלוקתיים ולהגדיר את גבולותיהם.



גבי נויא ערד



מר עומר אלאלופ

באי-כוח המשיבה 1

נספחים

רשימת נספחים : תוכן עניינים

למען הנוחות, הקטעים המצורפים בתגובה זו כנספחים מובאים בתצורתם המצומצמת. אם תתבקש, תגיש המשיבה את הנספחים במלואם.

עמוד	שם נספח	
31	הפ"ע 3.0501, שירות קבע בצה"ל, סעיף 10	1
32	מערך הנגדים בצה"ל, דו"ח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל, עמ' 37.	2
33	הועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן דו"ח הוועדה (2010) (בראשות השופט בדימוס אורי גורן), עמ' 13-17, 40.	3
39	הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, עמ' 459-461.	4
43	פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות יום שני, כ' בחשון התשע"ז (21 בנובמבר 2016), עמ' 5.	5
44	פרוטוקול מס' 6, 8, 9 משיבת ועדה משותפת לוועדת החו"ב וועדת העבודה, הרווחה והבריאות יום שני, ה' בכסלו התשע"ז (05 בדצמבר 2016), עמ' 41.	6
45	תקציב הביטחון לשנים 2021-2022 "אגף שיקום נכים ואגף משפחות והנצחה", עמ' 64.	7
46	דו"ח משרד הביטחון לשנת 2024 ע"פ חוק חופש המידע, עמ' 137-138	8
48	הודעת שר הביטחון על הקמת ועדה ציבורית לשיפור טיפול בפצועי צה"ל (7.9.2025)	9

נספח 1

הפ"ע 3.0501, שירות קבע בצה"ל, סעיף 10.

בלמ"ס

3.0501
חוראות הפיקוד העליון, 15 יולי 56

תוקף סעיפים 6 עד 9 מח-6 אוק' 73

6. הרמטכ"ל רשאי להורות, כי חייל שנהרג או נפצע כך שאיננו מסוגל לחתום, ייחשב כמי שגויס לשירות קבע לפני מותו או פציעתו, אף אם לא חתם על התחייבות לשירות קבע, ובלבד שהחייל הביע, סמוך למותו או פציעתו, את רצונו להתחייב לשירות קבע.
7. הרמטכ"ל רשאי להורות, כי חייל בשירות חובה, שהתחייב לשירות קבע של 3 שנים לפחות, והוא נספה תוך ועקב שירותו, במועד שאינו עולה על 3 חודשים לפני תחילת שירות הקבע, ייחשב כמי שגויס לשירות קבע ביום פטירתו.
8. סמכויות הרמטכ"ל לפי סעיפים 6 ו-7 לעיל יהיו נתונות לו בלבד.
9. היחסים שבין צה"ל לבין חייל בשירות קבע אינם יחסי עובד ומעביד. המשרת בשירות קבע הוא חייל בשירות סדיר, והיחסים בינו לבין צה"ל מושתתים על הוראות החוק הצבאי, על פקודות הצבא ועל פקודות אחרות שניתנות לו כדין.

סוגי שירות קבע - הגדרות

10. קיימים שני סוגים של שירות קבע:-

תוקף סעיף משנה א' מח-20: אוק' 92

- א. שירות קצר - שירות קבע על פי התחייבות מאושרת לתקופה, שאינה עולה על חמש שנים, למעט שירות על פי התחייבות לשירות קבע העולה על חמש שנים ואשר ניתנה בגין קבלת הטבה כלשהי מהצבא כגון: מעבר קורס, השתלמות או קבלת הלוואה כפי שייקבעו מעת לעת בפקודות הצבא.
- ב. שירות ארוך - שירות בתנאי שירות קבע, עפ"י התחייבות מאושרת עד גיל הפרישה.

חלק שני קבלה לשירות קבע

עקרונות

תוקף סעיפים 11 עד 79 מח-30: דצמ' 94

11. אדם, המועמד לשירות קבע, יתקבל לשירות, אם:-
 - א. הינו אזרח ישראלי.
 - ב. סיים שירות חובה, אם היה חייב בשירות כזה עפ"י חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"א-1986.
 - ג. מתאים לתנאי הקבלה לסוג השירות שאליו הוא מבקש להתחייב, כפי שהם נקבעים, מזמן לזמן, בהוראות הפיקוד העליון ובפקודות מסכ"ל.
12. הרמטכ"ל, או מי שהוסמך לכך על ידו, רשאים לפטור אדם מן התנאים, המפורטים בסעיף 11 לעיל (דוגמת כתב ההסמכה ניתנת בנספח ב' להוראה זו).

בלמ"ס

2

החוראות פורסמה בחוברת תיקונים 195
דצמבר 2017

נספח 2

מעריך הנגדים בצה"ל, דו"ח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי

הקבע בצה"ל, עמ' 37.

37

מעריך הנגדים בצה"ל

מבוא

1. צה"ל מגדיר נגד כ"חוגר בשירות קבע שדרגתו מסמל ועד רב נגד הניכר במומחיותו המקצועית, בידע ובניסיון שצבר מהכשרתו ומעיסוקו בתחום עליו הוא מופקד". צה"ל רואה בנגד קודם כל איש מקצוע, שקידומו מסתמך על הידע ועל היכולות המקצועיות שהוא צובר עם הזמן; בשונה מהתחלופה התדירה המאפיינת חלק ניכר מתפקידי הקצונה בצה"ל, יש נטייה להשאיר נגדים זמן רב ככל האפשר באותה יחידה כדי שישמשו כמוקדי ידע. לכל מקצוע של נגד נקבע מסלול קידום מקצועי, אשר בא לידי ביטוי בביצוע שלבים מקצועיים - קורס או מבחן הנעשים בזמנים שהוגדרו מראש. לקידום בשלבים מקצועיים ישנה השפעה ישירה ומהותית על עלייתו של הנגד בסולם הדרגות ועל שכרו.

באוקטובר 2013 היוו הנגדים כ-45% מכלל משרתי הקבע בצה"ל - במגוון רחב של תחומי עיסוק ובכ-450 מקצועות שונים. כשליש מכלל הנגדים משרתים בחילות של אט"ל; כשליש נוסף - בצה"א; וכ-10% בחמ"ן. כמחצית מן הנגדים הם בעלי 12 שנות לימוד לפחות: כ-37% מהם - טכנאים או הנדסאים, וכ-11% מהם - בעלי תואר אקדמי.

2. מחלקת הסגל שבאכ"א היא גוף מטה מקצועי המתכנן, מתווה, מנחה ומטמיע מדיניות מטכ"לית בנושא אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל, ומקנה למפקדים ולגורמי משאבי האנוש בצה"ל כלים לפיתוח ולטיפול קצינים ונגדים. הגוף האחראי לטיפול בנגדים במחלקת הסגל הוא מינהל הנגדים והאקדמאים, שבראשו עומד קצין בדרגת סא"ל. החילות הם האחראים לטיפול ולקידום אנשיהם. תפקידו של קצין חיל ראשי בתחום כוח אדם הוא הכשרת כוח האדם החילי, קביעת מתכונת מסלול שירותו, טיפוחו וקידומו של כוח האדם אשר בסמכותו.

מאז שנת 1997 נמצא מעריך שירות הקבע של צה"ל (נגדים וקצינים) בסדרת שינויים רצופה, שיש להם השלכה משמעותית על תנאי השירות של אוכלוסיית משרתי הקבע, ובכלל זה הנגדים. עם שינויים אלו נמנים: חלוקתם בשנת 1998 של משרתי הקבע על פי שני סוגי שירות - "קבע ראשוני" (המשרתים עד שבע שנים בשירות קבע), ו"קבע מובהק" (המשרתים מעבר לשירות הקבע הראשוני, ובפוטנציאל - עד לפרישה לגמלאות); וגידול משמעותי בשיעור המשרתים בשירות הקבע הראשוני על חשבון קיטון בשיעור המשרתים בשירות הקבע המובהק: שעה שבשנת 1998 עמד שיעור מצבות כוח האדם בשירות הקבע הראשוני (נגדים וקצינים) על 39% מכלל מצבות כוח האדם של משרתי הקבע, הרי שבשנת 2012 עמד שיעור זה על 56%. עם השינויים האמורים נמנים גם עדכון מנגנוני השחרור, כך שלצה"ל קל יותר לשחרר אנשי קבע, גם בשירות הקבע המובהק, לפני הגיעם לפרישה לגמלאות; והעלאת גיל הפרישה מצה"ל.

לפי נתוני מחלקת הסגל מאוקטובר 2013, שירתו באותה עת בקבע הראשוני 58% מהנגדים בצה"ל, ובשירות הקבע המובהק - 42% מהם. דרגות הנגדים (לפי סדר עולה) הן: בשירות קבע ראשוני - סמל, סמל ראשון (להלן - סמ"ר), רב סמל (להלן - רס"ל); בשירות קבע מובהק - רב סמל ראשון (להלן - רס"ר), רב סמל מתקדם (להלן - רס"ם), רב סמל בכיר (להלן - רס"ב) ורב נגד (להלן - רנ"ג). מהלך החלוקה בין שירות הקבע הראשוני ובין שירות הקבע המובהק יצר צומת מיון בין שני סוגי שירות אלה, שנועד, בין השאר, לשפר את איכות משרתי הקבע המובהק, ולרסן עלויות בשכר במהלך השירות ובגמלאות (על ידי שליטה וצמצום במספר משרתי הקבע המגיעים לגיל פרישה).

5 ראו הערת שוליים 1.

6 בין היתר בגין עליות של תפקוד לקוי או היעדר אופק שירות.

שם הדוח: מעריך הנגדים בצה"ל
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל
שנת פרסום: התשע"ה-2015

נספח 3

הועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן דו"ח הוועדה (2010)

(בראשות השופט בדימוס אורי גורן), עמ' 17-13, 40.

פרק שני • כללי

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), התש"ט-1949.⁷

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 מהאבדות. 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".⁸

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), התש"י-1950⁹ (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

⁷ חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התש"ט-1949, נתקבל בכנסת ביום י"ד באלול התש"ט.

⁸ ד"כ 2, 1572-3, התש"ט.

⁹ ס"ח התש"י 162.

על מערכת של חוקים, תקנות, פסקי דין והוראות של משרד הביטחון והוא אחראי לטפל בצורכי הנכים, לסייע במציאת תעסוקה ודיוור ואף לספק הכשרה מקצועית למי שנוזק 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 לדיוור 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,¹⁰ שכלל את כל השינויים שנוספו ושהוכנסו בעשור מאז חקיקת חוק הנכים לראשונה. כמו כן, נחקקו חוקים נוספים, כגון חוק המשטרה (נכים ונספים), התשמ"א-1981,¹¹ וחוק שירות בתי-הסוהר (נכים ונספים), התשמ"א-1981.¹² 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 המחתרנות שלחמו לעצמאות המדינה (כל הגופים שנוספו יקראו להלן: הגופים הביטחוניים הזכאים). העקרונות שנקבעו בחוקים אלה דומים לעקרונות הקבועים בחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים.

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

¹¹ ס"ח התשמ"א 163.

¹² ס"ח התשמ"א 44.

8. בשנת 1988 התקבל חוק הקרוי חוק התגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד), התשמ"ח-1988¹³ (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 ולשיקום 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"ב-1950).¹⁴ 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

¹³ ס"ח התשמ"ח, 1235.

¹⁴ ס"ח התשי"ב, 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 בנפגעים ולשמר את זכרם של הנפלים 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 (ומקבילהם 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

הסגולות של הצבא, אינו ברור. משרתי קבע אלה ובני משפחות הנספים מקיבם זכאים להיות מוכרים ומטופלים על ידי אגפי השיקום.¹⁵

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 בחדרזה 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 לנסינות 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.

¹⁵ התפלגות אוכלוסיית הנכים לפי סוג השירות – ראו **נספח ד'**.

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

המלצות הוועדה

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

א. אמות המידה להכרה בזכויות

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 "היחודיות והמיוחדות" של השירות הצבאי⁶² ולעתים – מבחנים אחרים.⁶³

47. כפועל יוצא, מבחן "היחודיות 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 בזכויות – יתווסף לחוק תנאי שלפיו תנאי השירות שהביאו לפגיעה יהיו בעלי מאפיינים "ייחודיים ומיוחדים" לעומת תנאים נפוצים בחיים האזרחיים, באופן שנסיונות הפגיעה תהיינה בעלות אופי צבאי או ביטחוני⁶⁴ במהותן.

⁶² 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 אקהו נ' קצין התגמולים, תק-על 2003(2) 759 (2003), וכן דברי השופט ברק ברע"א 5398/00 שטרן נ' קצין התגמולים, תק-על 2003(2) 714 (2003).

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

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

נספח 4

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-

2018), התשע"ז-2016, עמ' 458-461.

"שירות קבע" – שירות צבאי על פי התחייבות לשירות קבע;

(ב) במקום ההגדרה "חייל שנספה במערכה" ו"נספה" יבוא:

"חייל שנספה במערכה" ו"נספה" – חייל או חייל משוחרר שמת כתוצאה של אחת מאלה:

דברי הסבר

צבא הגנה לישראל הם מי שחלו תוך כדי ועקב שירותם, וכך גם לגבי מי שנקבע שהוא חייל שנספה במערכה לפי חוק משפחות החיילים.

בחלק ניכר מהמקרים מדובר במחלות הנגרמות או מוחמרות כתוצאה משילוב של תנאי שירות, שאינם ייחודיים לשירות הצבאי אלא עשויים להתקיים גם במקום עבודה אזרחי, גיל, תורשה ונסיבות חיים שונות של המשרת. האחרונים אינם קשורים כמובן, לשירות הצבאי או הביטחוני.

יצוין כי כיום משרתי כוחות הביטחון, אינם זכאים להכרה כנפגעי עבודה לפי חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 [נוסח משולב] (להלן – חוק הביטוח הלאומי).

כך הפכו חוקי השיקום למעטפת סוציאלית בלעדית, למעט זכות לתביעת נכות כללית לפי חוק הביטוח הלאומי, שמחליפה בכל הנוגע למשרתי כוחות הביטחון את המעטפת הניתנת לעובדים.

היחידים שזכאים לבחור בין הכרה לפי חוקי השיקום ובין הכרה לפי פרק ה': "ביטוח נפגעי עבודה" בחוק הביטוח הלאומי, הם אנשי משמר הכנסת; בנוסף, אנשי המשמר האזרחי הפועל במשטרת ישראל זכאים לבחור בין הכרה לפי חוקי השיקום לבין הכרה לפי פרק י"ג: "תגמולים למתנדבים" בחוק הביטוח הלאומי.

המגמות האמורות הביאו לעלייה משמעותית במספר הנכים המטופלים על ידי אגף שיקום נכים במשרד הביטחון. מספר הנכים המוכרים מדי שנה ומספר בני המשפחות השכולות המוכרות מדי שנה, נמצא בעלייה מתמדת וזאת אף בשנים שבהן לא היו מלחמות או מבצעים צבאיים נרחבים. לכך כמה השלכות שליליות:

ראשית, טושטשה הייחודיות של נכי וחללי צבא הגנה לישראל ואף נוצרה זילות מסוימת במעמדם של אלה נוכח העובדה שחלק ניכר מהאוכלוסייה המוכרת לפי חוקי השיקום אינה של פצועי מלחמה, פעילות מבצעית וכדומה.

שנית, כתוצאה מהעלייה במספרם של הנכים והחללים הוטל עומס רב על אגפי השיקום, הפוגע באיכות השירות והטיפול הניתנים על ידי אגפי השיקום, בעיקר באגף שיקום נכים, ובכלל זה לקבוצת הנכים הראויים לכך והזקוקים לכך.

ושלישית, הרחבת מעגל הזכאים הביאה לגידול ניכר בתקציב אגפי השיקום ובעלייה משמעותית בחלקו של תקציב זה מסך כל תקציב הביטחון. כך, הטיפול במחלות אנשי הקבע, השוטרים הסוהרים והמשרתים האחרים – בא בסופו של דבר, על חשבון התעצמותו של צבא הגנה

חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום). התש"י-1950 (להלן – חוק משפחות חיילים), וחוק הנכים (תגמולים ושיקום). התשי"ט-1959 [נוסח משולב] (להלן – חוק הנכים), מגדירים את זכותם של חיילי צבא הגנה לישראל שנפגעו במסגרת שירותם הצבאי להכרה כנכי צבא הגנה לישראל, ובמקרה של מוות – את זכותם של בני משפחותיהם להכרה.

התנאים העיקריים הקבועים בחוקים אלה להכרה הם כי לחייל משוחרר או לחייל בשירות קבע ארעה חבלה, מחלה או חמירת מחלה, שגרמה לנכות או למוות, בתקופת השירות הצבאי ועקב השירות הצבאי.

חוק הנכים וחוק משפחות חיילים (להלן יחד – חוקי השיקום), נקבעו בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה, והם באו למלא, עד כמה שניתן, את חובה של המדינה לאלה שנפגעו בגופם ולא להאליץ את הדיקרים להם, בהגנה על המדינה.

חוקי השיקום קובעים סל זכויות נרחב, העולה על זה הניתן לאוכלוסיות נפגעים אחרות לפי החקיקה הסוציאלית במדינת ישראל.

עם השנים, הורחבה וגדלה האוכלוסייה הזכאית להכרה לפי חוקי השיקום ונוסף על חיילי צבא הגנה לישראל, מוכרים היום לפי חוקי השיקום, נפגעים ובני משפחות של נפטרים, מקרב המשרתים בשירות הביטחון הכללי ובמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר (להלן – משרתי כוחות הביטחון). כמו כן הוכרו לפי חוקי השיקום, בהתאם להסדרי חקיקה מיוחדים, אנשי משמר הכנסת ולוחמי צד"ל לשעבר. אוכלוסיות נוספות הוכרו מכוח הסדרים שונים שלא עוגנו בחקיקה, בנסיבות מיוחדות שפורטו באותם הסדרים – אנשי משרד החוץ הנפגעים מפעולת איבה מחוץ לישראל, מועמדים לשירות ביטחון, ואנשי כיתות כוננות הפועלים מכוח חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961.

לגבי חיילים בשירות חובה, הורחבה הזכות להכרה לפי חוקי השיקום גם לחבלה הנגרמת בזמן חופשה, כתנאים המפורטים בחוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד). התשמ"ח-1988 (להלן – חוק חבלה שלא בעת מילוי תפקיד).

עם השנים, חל ריחוק מההיעוד המקורי של חוקי השיקום. חלק בלתי מבוטל מהתביעות להכרה שהוגשו לפי חוקי השיקום, התייחסו למחלות שנגרמו או הוחמרו תוך כדי ועקב השירות. בהתאם, חלק בלתי מבוטל מנכי

- (1) חבלה שאירעה בתקופת שירותו ועקב שירות זה, ובלבד שלעניין שירות קבע החבלה נגרמה עקב מאורע ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי;
- (2) לגבי חייל שאינו חייל בשירות קבע, מחלה או החמרת מחלה שאירעה בתקופת שירותו ושנגרמה או הוחמרה עקב השירות ובשל מאורע או תנאי שירות ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי;
- (ג) אחרי ההגדרה "חייל שנספה במערכה" ו"נספה" יבוא:
- "חבלה" – נזק אנטומי לגוף שנגרם במישורין מגורם פיזי חיצוני באירוע מסוים וכן הפרעות בתר חבלתיות (PostTraumatic Stress Disorder);
- (2) בסעיף 2, אחרי המילים "בתקופת שירותו" יבוא "למעט שירות קבע";

דברי הסבר

ועקב השירות ובתנאי שהמחלה או החמרתה אירעה בשל אירוע שהוא ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי או הביטחוני.

בכל מקרה אחר, לרבות שירות קבע בצה"ל ושירות בכוחות הביטחון האחרים (משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים), חבלות יוכרו אם הן אירעו תוך כדי ועקב השירות ובתנאי שהחבלה אירעה בשל אירוע שהוא ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי או הביטחוני ואין לו מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים. מחלות לא יוכרו.

הוועדה המליצה כי נפגעים שלא יהיו זכאים להכרה לפי חוקי השיקום בהתאם להמלצותיה, עניינם יתברר במוסד לביטוח לאומי בהתאם לחוק הביטוח הלאומי ולכללים הנהוגים לעניין נפגעי עבודה.

לגבי חיילי חובה בחופשה המליצה ועדת גורן כי ההכרה בהם תוגבל, ולא תינתן במקרים שבהם נהגו החיילים בפוזיות.

הוועדה המליצה כי תבוטל זכותם להכרה של אנשי משמר הכנסת הקבועה בחוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח-1968 (להלן – חוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת). כמו כן המליצה הוועדה לבטל את זכותם להכרה של אנשי משרד החוץ הנפגעים בפעולת איבה בחוץ לארץ, זכות שנקבעה בהחלטת ממשלה, ולצמצם את זכותם להכרה של מועמדים לשירות ביטחון שנפגעו טרם גיוסם. זכותם של האחרונים נקבעה בהוראה פנימית של משרד הביטחון והוועדה ממליצה לעגן את הזכויות, שתצומצם כאמור וכפי שיפורט בהמשך בחוק.

הוועדה המליצה גם לשנות את תנאי הזכאות לרכב רפואי לנכי צה"ל, ולבטל את זכותן של אלמנות נכים שנפטרו, שלא עקב נכותם, לקבלת תגמולים לפנים משורת הדין במקרים שבהם מדובר בפגיעה מבצעית ובנכות שאינה פחותה מ-50%. זכויות אלה מוגדרות בהוראות משרד הביטחון.

אימוץ המלצות ועדת גורן וניסוח הצעת החוק

ממשלת ישראל אימצה ביום י"ג בטבת התשע"ב (8 בינואר 2012), במסגרת החלטה מס' 4088, את המלצות ועדת גורן.

לישראל. הדבר נכון במיוחד בתקופות של קיצוצי תקציב. תקציב אגפי השיקום הנגזר ברובו ממכריע מחוקים, תקנות והוראות פנימיות, עולה בהתאם לעלייה במספר הזכאים, וכן בהתאם להתייקרויות שונות במשק, תגמולי הנכים והמשפחות צמודים לשכר עובדי המדינה אך מרבית ההטבות צמודות למדר המחירים לצרכן, כך כנגד הדרישה לקצץ בתקציב הביטחון – תקציב אגפי השיקום נמצא בעלייה מתמדת.

על רקע זה, החליטה ממשלת ישראל ביום 12 במאי 2009 להטיל על ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, להקים ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס שתבחן את אמות המידה לזכאות לסיוע מאגפי השיקום.

ביום א' בכסלו התש"ע (18 בנובמבר 2009) מינו ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון, את הוועדה בראשות כב' השופט (בדימוס) אורי גורן ובהשתתפות כב' השופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג, גב' אסתר דומיניסני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, דאן, פרופ' יוסי תמיר, תא"ל במיל. פרופ' ערן דולב, תא"ל במיל. אביגדור קהלני ומר עוזי לוי ובחודש דצמבר 2010 נחתם דוח הוועדה ונמסר לראש הממשלה, לשר האוצר ולשר הביטחון.

בהמלצותיה, מדגישה ועדת גורן כי השיקולים העיקריים שהנחו את עבודת הוועדה הם הקצאה יעילה ונכונה של משאבים באמצעות הפנייתם לאוכלוסיות הראויות לכך, כמו גם שימור הייחודיות המוקנית לנכי צבא הגנה לישראל ולמשפחות הנספים, ייחודיות אשר היטשטשה במהלך השנים. הוועדה מציינת כי כל גישה שתנסה להתמודד עם הבעיות של אגפי השיקום בהיבט הארגוני-תפקודי שלהן בלבד, תחטיא את המטרה. לעומת זאת, גישה המתבססת, בראש ובראשונה, על ראית הבעיה בהיבט הערכי יש בה כדי להביא לפתרון מושכל, הוגן ומעשי של המצב.

הוועדה המליצה כי ישונו תנאי הזכאות להכרה בנכה צבא הגנה לישראל ובחייל שנספה במערכה, וכי תתבצע הבחנה בין הכללים לקביעת זכאותם של חיילי חובה ומילואים ובין הכללים לקביעת זכאותם של משרתי הקבע בצה"ל ובכוחות הביטחון כלהלן:

בשירות חובה ומילואים, חבלות יוכרו אם אירעו תוך כדי ועקב השירות, ומחלות יוכרו אם הן אירעו תוך כדי

(3) במקום האמור בסעיף 22 יבוא:

"(א) חייל, למעט חייל בשירות קבע, ייחשב כמי שמת עקב שירותו אם התקיים בו אחד מאלה:

(1) הוא מת כתוצאה מחבלה שאירעה בתקופת שירותו וזולת אם הוכח היפוכו של דבר;

(2) הוא מת כתוצאה ממחלה או מהחמרת מחלה שאירעו בתקופת שירותו בשל מאורע או תנאי שירות ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי, וזולת אם הוכח היפוכו של דבר.

(ב) חייל בשירות קבע ייחשב כמי שמת עקב שירותו אם הוא מת כתוצאה מחבלה שאירעה בתקופת שירותו ובלבד שהחבלה נגרמה עקב מאורע ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי";

דברי הסבר

המוסד לביטוח לאומי בענף נפגעי עבודה. מוצע שלא תעמוד זכות תביעה לפי חוקי השיקום, לחייל בשירות קבע ובמקרה של פטירה – למשפחתו, שחלה כתוצאה מאירוע מסוים בשירות, לרבות אירועי דחק או כתוצאה מתנאי שירותו. גם טענות בדבר נזק שנוצר כתוצאה מטיפול במחלה כאמור או בשל כשל באבחונה, לא ייחשבו כחבלה ועל כן לא תעמוד זכות תביעה לפי חוקי השיקום. תביעה להכרה בנכות בשל נזק כאמור תיבחן לפי חוק הביטוח הלאומי.

למען הסר ספק, גם מחלות שהן תוצאה של אירוע חבלתי (למשל: מחלת סכרת שפרצה לאחר אירוע תאונתי) ייחשבו כמחלות לכל דבר ועניין.

בלי לשנות את מעמדם של המשרתים בכוחות הביטחון לכל דבר ועניין, ואף ורק לעניין זכותם להגיש תביעה בשל חבלה ומחלה שאירעה תוך כדי ועקב שירותם, בכל מקרה שבו חוקי השיקום לא יקנו זכויות להכרה כפי שפורט לעיל, הם יהיו זכאים להגיש תביעה להכרה בפגיעת עבודה, בהתאם לפרק ה': "ביטוח נפגעי עבודה" בחוק הביטוח הלאומי, ולכללים הנהוגים לגבי עובדים הנפגעים במסגרת עבודתם.

למען הסר ספק, משמעות המינוחים "מחלה" ו"חבלה" לפי חוק הנכים וחוק משפחות החיילים, לא יחייבו לעניין בירורן של תביעות אלה לפי חוק הביטוח הלאומי, ויחולו ההגדרות המחייבות לפי חוק הביטוח הלאומי (למשל, תביעה שעונה להגדרת "חבלה" לפי חוק הביטוח הלאומי תידון ככזו, אף אם נקבע כי היא אינה עונה להגדרת "חבלה" לפי חוקי השיקום).

חיילי חובה בחופשה

מוצע לקבוע כי חוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם (חבלה שלא בעת מילוי תפקיד) התשמ"ח-1988 (להלן – חוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם חבלה שלא בעת מילוי תפקיד) לא יחול על חבלה בתאונת דרכים, במקרים שבהם החייל שנפגע בתאונה אינו זכאי לפיצוי לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ו-1970

לאחר אימוץ ההמלצות על ידי הממשלה, פנה ארגון נכי צה"ל והשיג השגות על המלצות ועדת גורן ועל אימוצן בהחלטת הממשלה. בהמשך לכך, התקיים דו"שיח עם ארגון נכי צה"ל במסגרתו סוכם כי המלצות הוועדה לעניין תנאי הזכאות לרכב רפואי לנכי צה"ל לא ימומשו, למעט הארכת פרק הזמן הקבוע להחלפת רכב רפואי ל-4 שנים במקום 3 שנים וחצי. כן סוכם כי לא יחול שינוי לעניין מתן תגמולים לפננים משורת הדין לאלמנות נכים שנפגעו בפעילות מבצעית ונכותם אינה פחותה מ-50%. ארגון נכי צה"ל הודיע כי בעניין המבחנים להכרה לפי חוק הנכים – הוא יכבד את ההכרעה שתתקבל על ידי הממשלה והכנסת.

החלטות הוועדה ייושמו כדלקמן:

חבלה תוכר אם אירעה תוך כדי ועקב השירות. זאת, ובלבד שמדובר בשירות חובה או מילואים. לגבי שירות קבע תוכר החבלה רק אם נגרמה תוך כדי ועקב מאורע ייחודי ומיוחד לשירות הצבאי;

חבלה תוגדר: "נזק אנטומי לגוף שנגרם במישור מגורם פיזי חיצוני באירוע מסוים". מוצע לייחד את ההגדרה "חבלה" לאירוע חבלתי, פציעה, מכה וכדומה, שניתן להגדירו בזמן ובמקום, ושבתגורו גורם פיזי חיצוני גרם לפגיעה פיזית ולנזק אנטומי לגוף.

יצוין כי על פי פסיקת בתי המשפט, טיפול רפואי בחבלה נחשב כהמשך ישיר לחבלה, ולכן נזק כתוצאה מטיפול רפואי בפגיעה חבלתית ייחשב אף הוא כחבלה ותוצאותיה, אם גרמו לנכות, יטופלו בהתאם.

לעניין מחלה, שהיא כאמור, פגיעה שאינה עומדת בהגדרת "חבלה", של חיילים בשירות חובה או מילואים, מוצע לעגן בחוק את ההסדר הנוהג, שמקורו בפסיקת בית המשפט העליון: המחלה או החמרתה תוכר רק אם היא אירעה תוך כדי ועקב השירות ובתנאי שהיא אירעה בשל מאורע או תנאי שירות ייחודיים ומיוחדים לשירות הצבאי.

לגבי המשרתים בשירות ארוך, משרתי הקבע בצה"ל ומשרתי כוחות הביטחון האחרים, הרי שחוקי השיקום לא יחולו עליהם במקרה של מחלה אלא עניינם ייבחן על ידי

(4) אחרי סעיף 26 יבוא:

- “מועמדים ליחידת
התנדבות בצבא
הגנה לישראל
וחניכים בהכשרה
קדם-צבאית
- (א) לצורך חוק זה, דינם של מועמד ליחידת התנדבות ושל
חניך בהכשרה קדם-צבאית, כדין חיילים בשירות קבע.
(ב) בסעיף זה –

“חניך בהכשרה קדם-צבאית” – מיועד לשירות ביטחון
שהתנדב להשתתף בהכשרה שמקיים צבא הגנה
לישראל, לפני תחילת שירותו בצבא הגנה לישראל,
ולמעט חניך כאמור המשתתף בהכשרה לנהיגה;
“מועמד ליחידת התנדבות” – מיועד לשירות ביטחון כהגדרתו
בחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ”ו-1986;²⁵
אשר נקרא למבחנים לבחינת כושרו לשירות ביחידת
התנדבות של צבא הגנה לישראל.”

דברי הסבר

הדין ניתן ללמוד כי מבחני הדין הפלילי שאותם נדרש
להפעיל קצין התגמולים על פי החוק הקיים, ובוודאי
לפי הצעת ועדת גורן – מורכבים, ואף דעת השופטים
בהרכב שדן בערעור, נחלקה בעניין. לפיכך מוצע הסדר
שהוא מתחום המשפט האזרחי, שהוא קל יותר ליישום
ומביא לשוויון בין אורח לבין חייל חובה בחופשה, כאשר
נסיבות תאונת הדרכים זהות. כמו כן מוצע לקבוע כי חבלה
כתוצאה משימוש בסמים ובאלכוהול לא תוכר גם בלא
צורך בהוכחת היסוד של התנהגות רעה-חמורה. הסדר
זה מצמצם את שיקול הדעת של קצין התגמולים ומקל על
בחינת הזכאות וקביעתה.

מעבר למקרים אלה לא תוכר חבלה בחופשה במקרים
של התנהגות בפזיזות.

כמו כן מוצע כי חוק תגמולים לחיילים ולבני
משפחותיהם חבלה שלא בעת מילוי תפקיד לא יחול
על חייל בשירות חובה שנפגע בזמן חופשה בחוץ לארץ,
למעט חייל בודד שיצא לביקור משפחה בהתאם לזכותו
לפי פקודות הצבא. חוק זה בא להעניק מעטפת ביטוחית
לחיילים בשירות חובה, שמטבע הדברים, בשל גילם הצעיר
ובשל הגיוס לשירות חובה בסמוך לאחר סיום הלימודים
בבית הספר התיכון, אין בידם בדרך כלל הסדרי ביטוח
רפואי, ביטוח אבדן כושר עבודה וכו'. לפיכך מוצע להעניק
לחיילים בשירות חובה זכויות במקרה של פגיעה, גם בזמן
חופשה, אך אין מקום להחיל על חייל בשירות חובה הבוחר
לנסוע לחופשה בחוץ לארץ – את חוקי השיקום.

הגדרת הנמנים עם הגופים הזכאים להכרה לפי חוקי
השיקום בהתאם להמלצות ועדת גורן:

מוצע לקבוע כי מעמדם של משרתים בשירות הביטחון
הכללי, במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, במשטרת
ישראל ובשירות בתי הסוהר, לעניין הזכות להכרה לפי
חוקי השיקום, יהיה כשל המשרתים בשירות קבע בצבא.²⁶

מוצע לקבוע כי מעמדם של מועמדים לשירות ביטחון

(להלן – חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים). תופעת
תאונות הדרכים רווחת גם בקרב חיילים בשירות חובה
בחופשה. גם אם מוסכם שיש להעדיף חייל בשירות חובה
על פני אורח שנפגע בתאונת דרכים, ולהעניק לו את
האפשרות לבחור בין קבלת זכויות לפי חוקי השיקום לבין
קבלת פיצוי לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים אין
מקום להעניק זכויות לפי חוקי השיקום כשמדובר בחייל
שהתנהגותו שוללת זכות לפיצוי לפי החוק האמור, ובכך
לעודד התנהגות עבריינית כגון נהיגה ברכב שלא ברשות,
נהיגה למטרת ביצוע עבירה, נהיגה בלא ביטוח מתאים
למעט מקרים של פעולה בתום לב כאמור בסעיף 4א לחוק
פיצויים לנפגעי תאונות דרכים וגרימת תאונה במתכוון.

כמו כן מוצע לקבוע כי חוק תגמולים לחיילים ולבני
משפחותיהם חבלה שלא בעת מילוי תפקיד לא יחול גם
במקרה של חבלה כתוצאה מייצור של סם מסוכן, החזקה
או שימוש בו, וכן במקרה של חבלה כתוצאה משתיית
משקה משכר. אמנם, ברוב המקרים פגיעה בנסיבות אלה
אינה מוכרת על פי סעיף 16 לחוק משפחות החיילים וסעיף
9 לחוק הנכים השוללים את תחולת חוקי השיקום במקרים
של התנהגות רעה-חמורה. ואולם מוצע להבהיר כי לעניין
חבלה שלא בעת מילוי תפקיד יחולו נורמות מחמירות יותר
השוללות זכאות בלי שקצין התגמולים יידרש להוכיח כי
מדובר בהתנהגות רעה-חמורה.

יצוין כי התיקון בסעיף 54 בחוק זה המתקן את סעיפים
2(א) ו-2(ג) לחוק תגמולים לחיילים ולבני משפחותיהם,
חבלה שלא בעת מילוי תפקיד כנוסחם בחוק זה, מוצע
בנוסף על התיקון לפי המלצות ועדת גורן, שם הוצע לקבוע
רף חדש להתנהגות רעה-חמורה בכל הנוגע לחבלת חיילי
חובה בחופשה, תוך החלת כללים שמקורם בדין הפלילי –
שעניינו מחשבה פלילית מסוג פזיזות. לאחר סיום עבודתה
של ועדת גורן, ניתן פסק דין מקיף של בית המשפט העליון
אשר דן בגבולות ההגדרה של המונח “התנהגות רעה-
חמורה” (רע”א 4399/08, קצין התגמולים נ’ רוקח). מפסק

²⁵ ס”ח התשמ”ו, עמ’ 107; התשע”ו, עמ’ 262.

הצעות חוק הממשלה – 1083, כ”ט בתשרי התשע”ו, 31.10.2016

נספח 5

פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת של ועדת חוץ וביטחון וועדת העבודה, הרווחה והבריאות יום שני, כ' בחשוון התשע"ז (21 בנובמבר 2016), עמ' 5.

5

21/11/2016

בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה הם לא נכנסו בהכנת החוק הנוכחית. אלה נושאים שהקשר ביניהם לבין החלק הראשון הוא באמת שונה. החלק הראשון מדבר על שער הכניסה, שלושת החלקים האחרים הם עיסוק בעצם ההטבות ובזכויות.

החקיקה הנוכחית עוסקת אך ורק בסוגיית שער הכניסה. מי זכאי להיות נכה צה"ל. בנוסף, מסמך העקרונות שנחתם עם ארגון נכי צה"ל בשנת 2013 אושר בקבינט וקיבל תוקף של החלטת ממשלה ועל כן כל ההשלכות שלו מיושמות בתזכיר החוק שמוגש בפניכם. בהתאם למסמך העקרונות, החקיקה לא עוסקת בהטבות שמוקנות לנכים. אנחנו לא משנים שום הטבה, לא פוגעים לא מוסיפים, רק מתעסקים בשער הכניסה.

על התקציב - תקציב אגף השיקום עלה בצורה דרמטית בשנים האחרונות. המצב הזה, מעבר לזה שהוא מעמיס על כלל הוצאות הממשלה, הוא גם שחק את יכולת של הצבא להשקיע באימונים ובהתעצמות. למזלנו לא הייתה מלחמה גדולה או אירוע שגרם לזה - - -

שולי מועלם-רפאלי:

תן בבקשה כותרת ראשית להפרדה בין שיקום נכים לבין משפחות.

ערן יוסף:

סדר גודל של 3 ומשהו לאגף שיקום נכים ו-1.5

עופר מרגלית:

זו נקודה נכונה. אלה אגפי השיקום. הגידול הזה הוא גם העמסה על הוצאות הממשלה, גם פגיעה במשרד הביטחון ועל כן כל הצדדים מבינים שאנחנו בבעיה וחייבים להסדיר את האירוע וזה גדל בקצב שלא דומה לשום גידול שראינו גם בתקציב אזרחי וגם כמובן בתקציבי הביטחון

לסיכום, תיקון שער הכניסה לזכאות לאגף השיקום, זה מה שאנחנו מגישים בפניכם היום. אנחנו כמובן אחרי זה נקריא את החוק וניגע בכל אחת מהנקודות. מה שאנחנו משיגים בזה בראש ובראשונה זה שיפור השירות וזה בשורה מכרעת, שלוחמים ואנשים שנפגעו בפעילות מבצעית או באימונים יקבלו שירות ייחודי כפי שהמחוקק התכוון כשהוא קבע את החוק הזה. המטרה השנייה היא ייצוב תקציב הביטחון כדי למנוע את המגמה שראיתם בשקף הקודם.

עפר שלח:

המטרה הראשונה היא ערכית, עוד לפני שיפור השירות.

אילן גילאון:

זו הנחה ששיפור השירות תלוי רק בכמות המשתמשים, כלומר איפה שיש הרבה משתמשים יש שירות גרוע.

עופר מרגלית:

הרבה מהסעיפים לוקחים את כוונת החוק שהיה ומחזירים חזרה למה שהתכוון המחוקק. מהמקום הזה של מה שהוצג בעדויות ושל עורכי הדין, המערכת נכנסה לניהול מגננה ולחשדנות. אנחנו חושבים שאם החוק יהיה יותר ברור - - -

אילן גילאון:

אתה מרחיב את המסקנה הזאת, אם יצטמצמו התושבים במדינת ישראל השירות יהיה טוב יותר?

עופר מרגלית:

התשובה שלי לא אמרה את זה. התשובה שלי אמרה שאם החוק יהיה ברור מי נכנס ומי יוצא, המערכת תתעסק בלשרת ולא בלהדוף.

נספח 6

פרוטוקול מס' 6, 8, 9 משיבת ועדה משותפת לוועדת החו"ב וועדת העבודה, הרווחה והבריאות. יום שני, ה' בכסלו התשע"ז (05 בדצמבר 2016), עמ' 41.

41

ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות
05/12/2016

עופר מרגלית:

אני מזכיר שהמחלות היום מחוץ. אחרי התיקונים שהוועדה עשתה נכנסו שלושה אירועים שהצבא ידע להעריך מה גודלם ונוסף סעיף נוסף לבקשת הוועדה שאומר שמחלה נוספת שקבע שר הביטחון בהסכמת שר האוצר, באישור הוועדה, בתנאים שייקבעו. למה נוסף הסעיף הזה? בגלל שלא רצינו להיגרר כאן לדיון על כל מחלה ומחלה כי אנחנו לא יודעים לאמוד כמה זה בכסף, אנחנו לא יודעים לאמוד את המשמעות של זה ואין לנו שום כלים לעשות את זה. לכן לבקשת הוועדה נוסף הסעיף הזה שיש סמכות גם היום לבוא ולקיים דיון עת יוגשו תקנות על כל המחלות, מה כן ומה לא. להוסיף עכשיו את הלוקומטורי בלי שנעשה עליו שום בחינה, זה לא נכון ואנחנו מתנגדים לכך בצורה גורפת.

ענת ברקו (הליכוד):

אתה יודע כמה חיילים כאלה יש? זאת המחלה.

עופר מרגלית:

במידה ומישהו סוחב ג'ריקן, יש לו חבלה בגב, הוא מוכר. זאת לא הבעיה.

נעה בו שבת:

לא נכון.

היו"ר אברהם דיכטר:

רשות הדיבור לעופר מהתחלה ועד הסוף. בבקשה.

עופר מרגלית:

מדובר כאן על מחלות, על נזק מתמשך שאחרי כן הוא יצטרך להוכיח שזה בגלל דברים שהוא סחב, דברים הרבה יותר רכים. בגלל זה אנחנו משאירים את הסעיף כדי לקיים עליו דיון בתקנות של מחלות. אנחנו מתנגדים להוסיף כאן מחלה ספציפית. אנחנו חושבים שזה לא נכון.

נעה בו שבת:

אני רוצה להבהיר. יש עניין של חבלה שהיא אגב אירוע מסוים ובאירוע הזה זו הפעם הראשונה שהוא סחב את הג'ריקן ואז קרתה פריצת דיסק. אנחנו מדברים גם על ליקוי שנוצר ממיקרו טראומה. בן אדם סוחב פעם אחר פעם את הג'ריקן ואם המחלה הזאת לא תיכלל כמחלת שירות, כי מדובר בחיילי קבע, הוא לא יוכר באגף השיקום והוא יצטרך ללכת למוסד לביטוח לאומי. צריך להבין שזה המצב. לכן הייתה הצעה להוסיף כאן את הפגיעה הלוקומטורית כבר כאן בתוך הצעת חוק.

עופר מרגלית:

זה מאוד רחב. כל מחלה היא לוקומטורית. יהיה על זה דיון ספציפי עת יבואו התקנות. זה לא נכון להעלות את זה כאן.

ענת ברקו (הליכוד):

איזה חייל הולך עם ג'ריקן אם הוא לא בתפקיד קרבי?

ערן יוסף:

אנחנו התחייבנו להעמיד תקנות בעניין הזה במהירות האפשרית. יש דברים שאנחנו כבר מוכנים.

היו"ר אלי אלאלוף:

מה זה במהירות?

נספח 7

תקציב הביטחון לשנים 2021-2022 "אגף שיקום נכים ואגף משפחות הנצחה", עמ' 64.

2. ועדת גורן והסיכום התקציבי

ועדת גורן הגישה את הדו"ח המסכם של עבודתה בחודש דצמבר 2010. בהמשך לכך, בהחלטה מספר 4088 מיום ה-8 בינואר 2012, שעניינה שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 (להלן- החלטה 4088) אשר אושרה בממשלה פה אחד, הוחלט לאמץ את מסקנותיה של ועדת גורן. בתאריך ה-1 בינואר 2013 נחתם הסכם עקרונות בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הביטחון ויו"ר ארגון נכי צה"ל, אשר בא לבצע מספר שינויים בהמלצות ועדת גורן, אשר הוטעמו בהחלטה 4088.

בנובמבר 2015 נחתם הסיכום התקציבי בין משרד הביטחון ומשרד האוצר, הכולל את יישום המלצות ועדת גורן בנושא השיקום (כפי שיקבעו השרים), עיגון ההטבות בחקיקה, הקמת מועצות ציבוריות להגדרת מדיניות ופיקוח והפרדת תקציב השיקום והמשפחות מתקציב הביטחון. בהחלטה ב/136 מיום ה-11 באוגוסט 2016 אישר הקבינט את הסיכום התקציבי ואת הסכם העקרונות משנת 2013.

המשמעות התקציבית של יישום הצעדים האמורים מוערכת בחיסכון תקציבי ניכר, שיבוא לידי ביטוי בשנים העתידיות.

תיקוני החקיקה בנושא נכנסו לתוקפם בתאריך ה-27 לאפריל 2017. במסגרת זו נקבע כי חבלה של אנשי קבע לעניין זה תהא חבלה שנסיבותיה ייחודיות לשירות הצבאי.

3. משבר 'קורונה'

אגף שיקום נכים ואגף משפחות הנצחה ומורשת התאימו את השירות שניתן לזכאים בתקופה המשבר תוך שמירה על קשר רציף עם האוכלוסיות והמשך מתן טיפולים ומענים מרחוק.

4. עדכון תגמולים

בעקבות משבר 'קורונה' שהביא לפיטורין והוצאתם לחל"ת של מאות אלפי עובדים, עלה מדד השכר בסקטור הציבורי קהילתי באופן חריג ומלאכותי. על כן, סוכם על הסדר חלופי לשנים 2020 ו-2021 עם ארגון נכי צה"ל, ארגון יד לבנים וארגון האלמנות, כך ששיעור עדכון התגמולים יעמוד על ממוצע שיעור עליית מדד השכר בסקטור הציבורי קהילתי בשנים 2018 ו-2019. במסגרת התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, סוכם על הארכת ההסדר בשנה נוספת.

5. רפורמת 'נפש אחת'

בשנים האחרונות הוקמו וועדות שונות במשרד הביטחון לבחינת קידום רפורמות בתחומי פעולה שונים הנוגעים לזכאיות נכי צה"ל ומערכת הביטחון ולרבות סוגיית שיפור השירות הניתן לנכים, עדכון סל הזכויות, שיפור הטיפול והשיקום בנפגעי PTSD, ייעול תהליכי העבודה ועוד. זאת בין היתר, על רקע הגידול במספר נכי צה"ל ומערכת הביטחון, הצרכים המשתנים של הזכאים, השינויים העיתים וההתפתחות הטכנולוגיה מאז נקבע סל הזכויות הקיים.

נספח 8

דו"ח משרד הביטחון לשנת 2024 ע"פ חוק חופש המידע, עמ' 137-138.

137

בלמ"ס

אגף השיקום

ייעוד האגף

מימוש חובתה המוסרית והערכית של מדינת ישראל, להכיר בנכי ופצועי צה"ל ומערכת הביטחון, לשקמם ולשלבם באופן מיטבי בחברה.

אוכלוסיית הנכים

- אגף השיקום נושא באחריות לטיפול ב- 132,172 זכאים, עפ"י החלוקה הבאה:
1. כ- 56,704 זכאים בדרגת נכות 0-9%, הזכאים לטיפול רפואי בקופות החולים (במימון האגף).
 2. כ- 75,648 זכאים בדרגת נכות 10-20%, וכן 10%-19% שהוכרו לפני שנת 1996, הזכאים לקצבה חודשית, לטיפול רפואי במיקור חוץ ע"י ספקי המשרד ולסל הטבות.
 3. מאפיינים עיקריים של אוכלוסיית הנכים שבטיפול האגף:
 - א. כ- 21,715 בני הגיל השלישי.
 - ב. כ- 6,500 נשים.
 - ג. כ- 600 בדרגת נכות 100%+.

טיפול בפצועי מלחמת "חרבות ברזל"

- עד סוף שנת 2024 אגף השיקום קלט כ- 17,214 פצועי מלחמת "חרבות ברזל". כדי לקלוט את הפצועים החדשים באגף ולשקמם במסגרת המלחמה, בוצעו הצעדים הבאים (שנגזרו מתפיסת השירות שאימץ האגף):
1. פניות יזומות ע"י האגף לפצועים כבר עם הגעתם לבתי החולים לקבלת אישורם והתחלת טיפול מיידי בבקשה להכרה.
 2. מתן טיפולים רפואיים ונפשיים מייד עם ההכרה העקרונית, הזכאות לטיפול נפשי ניתנת לכל פצוע- בין אם פיזית ובין אם נפשית.
 3. מתן תשלומי מקדמות על חשבון זכויות עתידיות, וחבילות סיוע כלכלי בתקופת האשפוז.
 4. הקצאת איש קשר אישי לכל פצוע, זמין עבורו בטל' ניד.
 5. על מנת לאפשר לפצועים להתמקד בשיקומם, אגף השיקום מספק את כל המענים השיקומיים המומלצים ע"י הגורמים המטפלים, מבלי להתנות את הזכאות בבדיקה בועדה רפואית וקביעת אחוזים רפואיים: סיוע בלימודים, תעסוקה, דיור וניידות, הוועדות הרפואיות יבוצעו לאחר שהפציעה תתגבש.
 6. מתן טיפולים נפשיים, וסיוע כלכלי לבני המשפחה.
 7. הנגשת מידע ייעודי לפצועי המלחמה - באמצעות "מדריך זכויות" לפצועי מלחמת "חרבות ברזל" ודף ייעודי באתר האינטרנט. בנוסף, באמצעות כנסים שונים פיזיים ובזום.

דוח משרד הביטחון לשנת 2024 ע"פ חוק חופש המידע

נתונים

1. תביעות להכרה -
 - א. בשנת 2024 התקבלו בקשות להכרה ב-23,354 פגיעות הנובעות מ-20,214 אירועים של 16,978 מבקשי הכרה*.
 - ב. החלטות קצין תגמולים ניתנו ב-9,846 בקשות להכרה**, מתוכן: 5,658 בקשות הוכרו, 3,348 בקשות נדחו וב-840 הופסק הטיפול (בקשה להפסקת טיפול מטעם הפונה בשל נסיעה לחו"ל, טרם שוחרר, לא הומצאו מסמכים וכו').
 - בסה"כ הסתיים טיפול ל-5,585 פונים במהלך שנת 2024, ובנוסף, עד לסוף שנת 2024 ניתן אישור הכרה עקרוני של קצין התגמולים להכרה בנכות של 6,461 מבקשי הכרה ממלחמת "חרבות ברזל".
 - *מתוכם 11,041 מבקשי הכרה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל".
 - **וער כי נתון זה אינו כולל בתוכו בקשות להכרה, שנדחו או שניתנה בהן הכרה חלקית והוגש עליהן ערעור.
2. ערעורים לבית המשפט - בשנת 2024 הסתיים טיפול בכ-877 ערעורים: 601 ערעורים נדחו/נמחקו, 63 ערעורים התקבלו, 41 ערעורים הוחזרו לועדה רפואית/קצין תגמולים וב-172 ערעורים הגיעו לפשרה במסגרת הליך בבית משפט.
- 2,117 ערעורים מתנהלים עדיין בכל הערכאות. בשנת 2024 נפתחו 803 ערעורים חדשים.
3. ועדות רפואיות - במהלך שנת 2024 התקיימו 15,401 דיונים בעניינם של 9,230 פונים.
4. תקציב אגף השיקום - התקציב שהוקצה לאגף השיקום בשנת 2024 הוא: 7,410 מ"ח. תקציב זה משמש בעיקר לתשלומי קצבה חודשית לזכאים בהתאם לחוק, לטיפול רפואי, שיקומי ולהטבות שונות.
5. המוקד הטלפוני - במהלך שנת 2024 נענו ע"י המוקד הטלפוני של האגף כ-560,289 פניות טלפוניות.
6. אתר האינטרנט של אגף השיקום והנגשת מידע - לאגף אתר אינטרנט חדש ועדכני, באמצעותו ניתן לקבל מידע עדכני בכלל תחומי השיקום, ולבצע פעולות באמצעות האזור האישי. בשנת 2024 נרשם ממוצע של 299,720 כניסות לאתר האגף מדי חודש וממוצע של 67,280 כניסות לאזור האישי.
7. פעילות קבוצתית - בשנת 2024 התקיימו 142 קבוצות טיפוליות מסוגים שונים בהשתתפות 1904 נכי צה"ל ובני משפחותיהם.
8. יזום וקידום פעילות למימוש זכויות - הכנסת מענים ושירותים חדשים כגון: חוות שיקומיות, בתים מאזנים ובטוחים, פעילות מת"ן, כלבי שירות, מענים רפואיים חדשניים ל-PTSD, צוותי מיצוי זכויות לגיל השלישי ועוד.

דף הבית / חדשות משרד הביטחון /

הקמת ועדה ציבורית לשיפור הטיפול בפצועי צה"ל

שר הביטחון ישראל כ"ץ ושר האוצר בצלאל סמוטריץ' מכריזים על הקמת ועדה ציבורית משותפת להרחבת המענה הלאומי לשיפור הטיפול ושיקום פצועי ופצועות צה"ל - על רקע הגידול חסר התקדים במספר הפצועים ממלחמת "חרבות ברזל"

7/9/2025

הקראה קולית



בראש הוועדה יעמוד פרופ' שלמה מור יוסף, בשיתוף אגף השיקום, יו"ר ארגון נכי צה"ל, צה"ל, נציגי האוצר ומומחים מתחומי השיקום והפסיכיאטריה

על פי הערכות אגף השיקום במשרד הביטחון, עד שנת 2028 יטופלו באגף 100 אלף פצועים, בהם כ-50 אלף פצועי נפש. מדובר בגידול המהיר ביותר בהיקפי הפצועים בתולדות מלחמות ישראל

שר הביטחון ישראל כ"ץ ושר האוצר בצלאל סמוטריץ' מכריזים היום (ראשון) על הקמת ועדה ציבורית משותפת, שתגבש מענה לאומי מקיף ורגיש לצרכי פצועי ופצועות צה"ל וכוחות הביטחון. הוועדה תפעל לקידום מענה לאומי מקיף של תהליכי שיקום, ליווי אישי וקהילתי, תמיכה טיפולית רגשית ושילוב בחברה ובתעסוקה. כל זאת לאור היקף הפצועים המתווספים מדי חודש, מאפייניהם המשתנים, הצרכים החדשים שהם מעלים ומגבלות המשאבים וכוח האדם הקיימים. הוועדה תבחן את הרחבת את המענים הנדרשים לטובת שיפור השירות לפצועים, לרבות הקצאת המשאבים הנדרשים.

הוועדה שהוקמה ביוזמת שרי הביטחון והאוצר משקפת את החובה הלאומית לדאוג לרווחתם ושלומו של פצועי צה"ל ולהבטיח להם את המענה המיטבי ביותר לשיקומם ושילובם המלא בחברה, ומהווה עוגן ערכי ומוסרי בביסוס האחדות החברתית והאמון בין המשרתים למדינה.

איכילוב. חברי הוועדה הנוספים כוללים, בין היתר, את סמנכ"לית וראש אגף השיקום במשרד הביטחון, לימור לוריא, יו"ר ארגון נכי צה"ל, עו"ד עידן קלימן, נציגי שר האוצר, נציגי צה"ל, נציגי אגף תקציבים במשרד הביטחון ומומחים בתחומי השיקום ובריאות הנפש, לצד נציגים נוספים.

סמכויות הוועדה ייכללו:

- הכרה כנכה צה"ל: בחינת תהליך ההכרה וייעולו.
- מענה לפצועים: טיפול רפואי ושיקום, בדגש על שילוב בתעסוקה.
- תגמולים: בחינת מבנה התגמולים ופישוט השיטה.
- מענה לבני המשפחה: תמיכה בבנות ובני זוג, ילדי הפצועים והוריהם.
- אחריות הקהילה: הגדרת אחריות משותפת עם גורמי ממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי.
- משאבים נדרשים: איתור וקביעת צרכים בתקציב, כוח אדם, מבנה ארגוני והתקשרויות.

שר הביטחון ישראלי כ"ץ:

"לצד הגבורה בשדה הקרב, אנו נדרשים כיום להתמודד גם עם האתגרים הכבדים של פציעות הגוף והנפש. פצועי ופצועות צה"ל הם שליחי הציבור של כולנו, והחובה הלאומית היא להבטיח להם שיקום מלא, ללוות אותם ולתמוך בהם לאורך כל הדרך. ההחלטה על הקמת הוועדה הציבורית נובעת מהבנה עמוקה של מחירי המלחמה ושל הצורך ההולך וגדל, והיא נועדה להרחיב את המענים ולתת מענה אמיתי – רפואי, רגשי ותעסוקתי – מתוך אחריות מוסרית וחברתית למדינה כולה. לא נשאיר אף אחד מאחור".

שר האוצר בצלאל סמוטריץ':

"חובתנו כלפי פצועי צה"ל היא מוחלטת, הם חוד החנית הערכי של עם ישראל, והאחריות שלנו היא להעניק להם את הטיפול, השיקום והליווי הטובים ביותר בלי בירוקרטיה מיותרת ובלי עיכובים. המהלך להקמת הוועדה הוא צעד משמעותי בדרך ליצירת מענה לאומי מקיף, מותאם למציאות החדשה, אשר ישלב את כל זרועות המדינה יחד. נבטיח שהתקציבים והמשאבים הנדרשים יועמדו לרשותם, כדי שכל לוחם ולוחמת שפצעו את גופם ונפשם למען כולנו יוכלו להשתקם, לחזור לחיים מלאים ולהשתלב בחברה ובתעסוקה באופן המיטיב ביותר".

נכי צה"ל

פצועי צה"ל

אגף השיקום

פצועי ופצועות צה"ל וכוחות הביטחון

כתבות נוספות