



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

28 בנובמבר 2011

634

ב' בכסלו התשע"ב

עמוד

הצעת חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם (תיקון מס' 4) (מענק הוני למקרה מוות בשל נכות או פטירה שאירעה לפני מועד התחולה), התשע"ב-2011	164
הצעת חוק הנויקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8) (ייחוד עילה לנפגעי פעולות איבה), התשע"ב-2011	168

הצעת חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם (תיקון מס' 4) (מענק הוני למקרה מוות בשל נכות או פטירה שאירעה לפני מועד התחולה), התשע"ב-2011

1. תיקון סעיף 15 בחוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002, (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 15, האמור בו יסומן "א)" ואחריו יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

חייל מילואים שנפגע ממועד התחולה ואילך (או על בני משפחתו במקרה שהחייל נפטר). בית המשפט העליון, בפסק דינו בבג"צ 2234/04 לוי יעקב נסים נ' מדינת ישראל (2006) (פורסם בנבו), נדרש לטענה כי יש להחיל את חוק הקצבאות באופן רטרואקטיבי בלא הגבלה, בשל טענה לאפליה בין מי שנפגע לפני מועד התחולה לבין מי שנפגע לאחר מועד זה וזכה לתשלומים מכוח חוק הקצבאות. טענה זו נדחתה, ונקבע כי המחוקק רשאי לקבוע נורמה חדשה ולהחיל אותה מכאן ואילך. עוד נקבע בפסק הדין כי חיוב המחוקק להחיל כל נורמה חדשה, גם רטרואקטיבית, יביא לשיתוק ולהימנעות משינויים בחקיקה, לאור המשמעויות התקציביות הכרוכות בכך. בית המשפט העליון אף ניתח את החלופה של חלוקת התקציב שהוקצה לטובת חוק הקצבאות, בין כלל הזכאים ללא הגבלה לעניין מועד פגיעתם, וקבע כי הליכה בנתיב זה לא תגשים את מטרת החוק.

בנוסף, דן בית המשפט העליון בטענת האפליה נוכח הסדר צוות אוויר בפסקי דינו בבג"צ 6758/01 אלי ליפשיץ נ' שר הביטחון ואח' (2005), פ"ד נט" 258, ובדנג"צ 1376/05 ארגון אלמנות צה"ל ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2006) (פורסם בנבו). בית המשפט קבע כי שר הביטחון לא היה מוסמך להורות על תשלום מענקים כאמור לשאריהם של אנשי צוות אוויר במילואים. עוד הוסיף בית המשפט העליון, כי בנסיבות אלה אין להרחיב את ההסדר, שהוחל על מקרים ספורים בלבד, על כלל חיילי המילואים שנספו, ובפרט לאחר שההסדר הופסק ונקבע הסדר אחר תחתיו, בחקיקה. בשולי הדברים התייחס בית המשפט גם להיבט התקציבי רחב ההיקף הכרוך בהיענות לדרישות העותרים.

לאחר שניתנו פסקי הדין האמורים, הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק שנועדו להרחיב את תחולתו של חוק הקצבאות, כך שיחול גם על חיילי מילואים שנספו לפני מועד התחולה. במקביל, התנהל משא ומתן בין נציגי ארגוני המשפחות השכולות לבין נציגי הממשלה, להשגת הסדר פשרה שיאזן בין העלויות התקציביות שייגזרו מהחלת החוק באופן רטרואקטיבי מלא לבין טענות הקיפוח של המשפחות השכולות ובעיקר טענת ארגון אלמנות ויתומי צה"ל ביחס לתשלומים שניתנו בעבר לפי "הסדר צוות אוויר". בין הצדדים הוסכם כי יש להעניק למשפחות השכולות פיצוי מסוים, אך לא גובהה הסכמה באשר לפרטי הפיצוי שיינתן, והמסך ומתן נפסק.

בללי בשנת 2002 אישרה הכנסת את חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002 (להלן – חוק הקצבאות). במסגרת חוק זה הוסדר מעמדם של חיילי מילואים אשר נפגעו במסגרת מילוי תפקידם וכן של בני משפחותיהם במקרה של פטירה. מדובר בזכויות ייחודיות החלות לגבי חיילי מילואים בלבד, מעבר לזכויות הניתנות לנכים ולמשפחות שכולות מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, וחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959. מטרת הזכויות הייחודיות שבחוק הקצבאות, להשוות את זכויות חיילי המילואים לזכויות משרתי שירות הקבע בצה"ל הניתנות מכוח הסדרים פנסיוניים וביטוחיים.

חוק הקצבאות כולל הוראת תחולה שלפיה המענקים והקצבאות מכוחו שולמו גם לחיילי מילואים שנפגעו לפני מועד אישור החוק ולמשפחותיהם של חיילי מילואים שנספו לפני מועד אישור החוק, וזאת מיום י"ג בטבת התשנ"ט (1 בינואר 1999) ואילך (להלן – מועד התחולה). בקביעת חריג זה, נתן המחוקק ביטוי לרצון להחיל את הוראות החוק גם על התקופה שלפני קבלתו, תוך איזון עם המשמעות התקציבית של החלת החקיקה החדשה רטרואקטיבית. יצוין כי מועד התחולה נקבע לפי מועד תחילת המשא ומתן שנוהל מול ארגוני חיילי המילואים בעניין זה לקראת חקיקת חוק הקצבאות.

עוד יצוין, כפי שעולה גם מדברי ההסבר להצעת חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002 ("הצ"ח התשס"ב, עמ' 376). כי בשנת 1980 נקבע הסדר ייחודי שלפיו שולם מענק חד-פעמי, המהווה כמעין תחליף לביטוח חיים, לשאריהם של חיילי מילואים אנשי צוות אוויר שנהרגו בתאונת טיסה (להלן – הסדר צוות אוויר). הסדר מיוחד זה נקבע לגבי אנשי צוות אוויר במילואים מאחר שהם נתפסו כקבוצה ייחודית הדומה במאפייניה לאלה של אנשי צוות אוויר בשירות קבע, וכן בשל נוהג חברות הביטוח באותה עת, להחריג מפוליסות ביטוחי החיים שהונפקו, אפשרות לבטח סיכונים הכרוכים בטיסות מבצעיות (בשונה מסיכונים מבצעיים אחרים). ההסדר הוחל רטרואקטיבית על חיילים שנפלו משנת 1954 ואילך, ובוטל עובר לאישור חוק הקצבאות.

לאחר אישורו של חוק הקצבאות, הועלו טענות נגד סעיף התחולה של החוק, המחיל את החוק רק על

¹ ס"ח התשס"ב, עמ' 400; התשס"ח, עמ' 249.

”בן משפחה” – בן זוג או הורה של חייל מילואים שנספה;

”המועד הקובע” – מועד פרסומו של חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם (תיקון מס’ 4) (מענק הוני למקרה מוות בשל נכות או פטירה שאירעה לפני מועד התחולה), התשע”ב–2011;

”התקופה המזכה” – התקופה שמיום ה’ באייר התש”ח (14 במאי 1948) עד יום י”ב בטבת התשנ”ט (31 בדצמבר 1998).

(2) הותיר אחריו חייל מילואים שנספה, שמתקיים לגביו אחד מאלה, בן משפחה במועד פטירתו, ישלם הממונה לבן המשפחה של החייל, על פי בקשה בכתב שיגיש לממונה, מענק בסכום של 100,000 שקלים חדשים (בסעיף קטן זה – מענק הוני), בהתאם להוראות סעיף קטן זה:

(א) הוא נספה במהלך התקופה המזכה;

(ב) הוא חייל מילואים נכה שנפגע בתקופה המזכה ונפטר לאחריה.

ד ב ר י ה ס ב ר

הקצבאות מצד חלק מבני המשפחה של חיילי מילואים שנספו, כפי שהועלו במהלך השנים בעיקר על ידי ארגון אלמנות ויתומי צה”ל, לבין מגבלות התקציב והצורך במנגנון פשוט לקביעת הזכאים, בעיקר ביחס לחיילים שנספו בשנותיה הראשונות של המדינה.

למען הסר ספק מובהר כי תיקון זה בא להקנות זכות למענק הוני למקרה מוות בלבד, לבני זוג והורים כמפורט בהצעת החוק, ואין בתיקון זה כדי להקנות זכויות אחרות לנכה או לבן משפחה של חייל מילואים שנספה, שנפגע לפני מועד התחולה.

עוד מובהר כי לאור ייחודיותו של ההסדר, והעובדה כי הוא בא להקל על תחושות קיפוח בשל התנהלות המדינה בעבר, סוכם כי משרד הביטחון ומשרד האוצר יישאו בעלות מימון ההסדר בחלקים שווים.

סעיף 1 לסעיף 15(ב) המוצע

מוצע לתקן את סעיף 15 לחוק הקצבאות, הקובע תשלום מענק הוני במקרי מוות, כך שהאמור בו יסומן ”א)”, ואחריו יבוא סעיף קטן (ב) שיפורט בו ההסדר המיוחד המוצע, כמפורט להלן:

לפסקאות (1) ו-2)

ההסדר המוצע קובע כי ישולם מענק בסך 100,000 שקלים חדשים (להלן – המענק), לבן משפחה של חייל מילואים שנספה בתקופה שמיום הקמת המדינה עד מועד התחולה (להלן – התקופה המזכה), או שנפגע במהלך התקופה המזכה, הוכר כחייל מילואים נכה, נפטר לאחר התקופה המזכה והוכר כחייל מילואים שנספה. תשלום המענק לא יתבצע באופן אוטומטי, ובדומה להסדר הקבוע בחוק הקצבאות, על בן משפחה הזכאי לכך (בן הזוג או הורי החייל שנספה) להגיש בקשה בכתב לממונה לקבלת המענק.

באמצע שנת 2010 חודש המשא ומתן בין נציגי הממשלה לבין נציגי ארגוני המשפחות השכולות. תוצרי המשא ומתן האמור עוגנו בתיקון המוצע, שבמסגרתו ייקבע פיצוי חלקי, מסוים, לבני משפחותיהם של חיילי מילואים שנספו במערכה ושחוק הקצבאות בנוסחו הקיים אינו חל לגביהם, קרי: חיילי מילואים שנפגעו לפני מועד התחולה.

יצוין כי המשא ומתן נוהל בעניינם של בני משפחותיהם של חיילי מילואים שנספו לפני מועד התחולה. ואולם מאחר שהחוק המקורי אינו חל גם במקרים של חיילי מילואים שנפגעו לפני מועד התחולה ונפטרו לאחריו והוכרו, או שיוכרו בעתיד כחיילים שנספו במערכה, מוצע להסדיר את זכויותיהם של בני משפחות אותם חיילים באופן דומה לאלה של חיילי המילואים שנספו לפני מועד התחולה.

במסגרת ההסדר המוצע, ישולם מענק חד פעמי, בסכום של 100,000 שקלים חדשים, לבן זוג או להורה של חייל מילואים שנספה, כמפורט להלן: בשונה מההסדר הקבוע בחוק הקצבאות ביחס למי שנפגע ממועד התחולה ואילך, המענק לפי התיקון המוצע ישולם לבן הזוג של חייל מילואים שנספה, ובהיעדר בן זוג (בין אם החייל שנספה לא הותיר בן זוג במועד פטירתו ובין אם נפטר בן הזוג בטרם שולם המענק לפי התיקון המוצע, כולו או חלקו) – ישולם להורי החייל. בהיעדר בן זוג והורים (בין אם החייל שנספה לא הותיר הורים או בן זוג במועד פטירתו ובין אם נפטר הוריו או בן הזוג בטרם שולם המענק לפי התיקון המוצע, כולו או חלקו) – לא ישולם מענק כלל.

מובהר כי בשום מקרה לא ישולם מענק לבני משפחה אחרים מעבר לבן הזוג ובהיעדרו ההורים, ולא ישולם מענק ליורשיהם של בן הזוג או ההורים, אם אינם בין החיים. הגבלה זו נועדה לאזן בין הטענות נגד ההסדר בחוק

(3) בקשה לקבלת מענק הוני תוגש לממונה לא יאוחר מתום שנתיים מהמועד הקובע או ממועד פטירתו של החייל, לפי המאוחר; הממונה רשאי, במקרים חריגים ומטעמים שיירשמו, להאריך את התקופה להגשת הבקשה בתקופה שיקבע; לא יודקק הממונה לבקשה לקבלת מענק הוני שהוגשה לאחר שחלפה התקופה כאמור.

(4) מענק לפי פסקה (2), ישולם לבן המשפחה של חייל המילואים שנספה, כמפורט להלן, לפי העניין:

(א) הותיר אחריו החייל, במועד פטירתו, בן זוג – ישולם המענק לבן הזוג בלבד; לא הותיר אחריו החייל בן זוג, או שנפטר בן הזוג לפני המועד לתשלום המענק, כולו או חלקו – ישולם המענק או חלקו שטרם שולם, לפי העניין, להורי החייל; לא הותיר אחריו החייל, במועד פטירתו, הורים, או שנפטרו ההורים לפני המועד לתשלום המענק, כולו או חלקו – לא ישולם המענק או חלקו שטרם שולם, לפי העניין.

(ב) הותיר אחריו החייל יותר מהורה אחד או יותר מבן זוג אחד – יחלק ביניהם ההורים או בני הזוג, בהתאמה, את המענק בשווה.

(5) המענק ההוני ישולם לבן המשפחה של חייל המילואים שנספה, כאמור בפסקה (4), באופן זה:

(א) נפטר החייל לאחר המועד הקובע – ישולם המענק ההוני בתשלום אחד;

(ב) נפטר החייל לפני המועד הקובע – ישולם המענק ההוני בשני תשלומים שווים: התשלום הראשון ישולם לא יאוחר מיום 31 בדצמבר של השנה שבה חל המועד הקובע והתשלום השני ישולם לא יאוחר מיום 31 בדצמבר של השנה שלאחר השנה האמורה; הממונה רשאי, מטעמים שיירשמו, לדחות את מועד תשלום המענק ובלבד שבכל מקרה לא ישולמו שני התשלומים באותה שנת תקציב.

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (3)

או חלקו שטרם שולם, לפי העניין, להורי החייל. אם לא הותיר אחריו החייל, במועד פטירתו, הורים, או שההורים נפטרו לפני המועד לתשלום המענק, כולו או חלקו – לא ישולם כלל המענק או חלק המענק שטרם שולם. אם הותיר אחריו החייל יותר מהורה אחד או יותר מבן זוג אחד – יחלק ביניהם ההורים או בני הזוג, בהתאמה, את המענק בשווה.

מובהר כי לא ישולם מענק לבני משפחה אחרים של חייל המילואים שנספה ולא ישולם מענק ליורשיהם של בני המשפחה הזכאים אם נפטרו לפני ששולם המענק. סעיפים אלה יוצרים איזון בין הרצון לסייע לבני המשפחה של חיילי המילואים שנפטרו ולהקל על תחושת הקיפוח שלהם לבין המגבלות התקציביות, כפי שפורט לעיל בחלק הכללי של דברי ההסבר.

לפסקה (5)

מוצע לקבוע כי אם חייל המילואים נספה לאחר המועד הקובע – ישולם המענק בתשלום אחד, ואם

מוצע לקבוע כי בקשה לקבלת המענק תוגש בתוך שנתיים ממועד כניסתו לתוקף של התיקון המוצע (להלן – המועד הקובע) או מפטירת חייל המילואים (במקרים של חייל מילואים נכה שנפטר לאחר מועד התחולה והוכר כחייל שנספה במערכה), לפי המאוחר, וכי הממונה לא יודקק לבקשה שתוגש באיחור. ניתנת אפשרות לממונה להאריך את התקופה להגשת הבקשה, במקרים חריגים ומטעמים שיירשמו. סמכות זו נועדה לתת מענה למקרים שבהם הגשת הבקשה באיחור נעשתה בנסיבות חריגות, כגון במקרים שבהם האיחור נבע מסיבות שלא היו בשליטתו של המבקש.

לפסקה (4)

מוצע לקבוע כי אם הותיר אחריו חייל המילואים שנספה, במועד פטירתו, בן זוג – ישולם המענק לבן הזוג. אם לא הותיר אחריו החייל בן זוג, או שכן הזוג נפטר לפני המועד לתשלום המענק, כולו או חלקו – ישולם המענק

(6) המענק ההוני ישולם לפי סכומו המעודכן ביום התשלום; סכום המענק ההוני כאמור בפסקה (2), יתעדכן ב־1 בכל חודש (בסעיף קטן זה – יום העדכון). החל ביום כ"א בשבט התשע"ג (1 בפברואר 2013), בהתאם לשיעור שינוי המדרד הידוע ביום העדכון לעומת המדרד שהיה ידוע ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013); לעניין זה, "מדרד" – מדרד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(7) שולם מענק בשל פטירת חייל מילואים, מכוח ההסדר שהורה עליו שר הביטחון לתשלום מענק למשפחות חיילי מילואים אנשי צוות אוויר שנספו, לא ישולם מענק לפי הוראות סעיף קטן זה בשל פטירת אותו חייל.

(8) הזכות לקבלת מענק הוני לפי סעיף קטן זה היא אישית ואינה ניתנת להעברה, לשעבוד, לעיקול או להורשה, בכל דרך שהיא."

2. בסעיף 19 לחוק העיקרי, במקום "חוק זה יחול" יבוא "חוק זה, למעט סעיף 15(ב), תיקון סעיף 19 יחול".

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (7)

כדי למנוע תשלום כפול, מוצע לקבוע כי אם שולם מענק בשל פטירת חייל מילואים, מכוח הסדר צוות אוויר, לא ישולם מענק לפי הוראות התיקון המוצע בשל פטירת אותו חייל.

לפסקה (8)

מוצע לקבוע כי הזכות למענק תהיה אישית ולא ניתן יהיה להעבירה, לשעבדה, לעקלה או להורשה בכל דרך שהיא.

סעיף 2 סעיף 19 לחוק הקצבאות קובע כי החוק חל לגבי נכות או פטירה של חייל מילואים שאירעו לפני מועד התחולה. מאחר שעל פי התיקון המוצע ישולמו מענקים גם לגבי חייל מילואים שנפגע לפני מועד התחולה, מוצע לתקן את סעיף 19 האמור ולהחריג ממנו את סעיף 15(ב) המוצע.

נפטר החייל לפני המועד הקובע – ישולם המענק בשני תשלומים שווים. התשלום הראשון ישולם לא יאוחר מיום 31 בדצמבר של השנה שבה חל המועד הקובע והתשלום השני לא יאוחר מיום 31 בדצמבר של השנה שלאחר השנה האמורה. עוד מוצע לקבוע כי הממונה רשאי, מטעמים שיירשמו, לדחות את מועד תשלום המענק ובלבד שבכל מקרה לא ישולמו שני התשלומים באותה שנת תקציב. זאת בשל המשמעותיות התקציביות של תשלום המענק למספר רב של זכאים.

לפסקה (6)

מוצע לקבוע כי המענק ישולם לפי סכומו המעודכן ביום התשלום. סכום המענק יהיה צמוד למדרד המחירים לצרכן ויתעדכן ב־1 בכל חודש (להלן – יום העדכון). החל ביום כ"א בשבט התשע"ג (1 בפברואר 2013), בהתאם לשיעור שינוי המדרד הידוע ביום העדכון לעומת המדרד שהיה ידוע ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013).

הצעת חוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8) (ייחוד עילה לנפגעי פעולות איבה), התשע"ב-2011

1. תיקון סעיף 7א בחוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 7א, במקום "6 או 7" יבוא "6, 7 או 7ד" ובמקום "וחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום)", התש"י-1950 יבוא "לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום)", התש"י-1950, או לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970², לפי העניין.
2. בסעיף 7ב לחוק העיקרי, במקום "5 עד 7" יבוא "5 עד 7 או 7ד".
3. אחרי סעיף 7ג לחוק העיקרי יבוא:
- 7ד. (א) חבלה או מוות שהן פגיעת איבה או שנגרמו עקב פגיעת איבה
- (ב) אין המדינה אחראית בנוזקים על מותו של אדם שבא כתוצאה מחבלה שנחבל או ממחלה או מהחמרת מחלה, שהן פגיעת איבה או שנגרמו לו עקב פגיעת איבה.

ד ב ר י ה ס ב ר

הגשת תביעה נגד המדינה לפי דיני הנוזקים או לפי חוק נפגעי פעולות איבה, הרי שהחיל שנפגע, אפילו נפגע בפעולת איבה, אינו נהנה מהסדר דומה, ובהתאם לכך גם לא בני משפחתו של חייל כאמור, אם נספה בפעולת איבה.

זאת ועוד, לפי פסיקת בית המשפט העליון, רשאי אזרח לקבל תגמולים והטבות לפי חוק נפגעי פעולות איבה, ובמקביל לנהל תביעת נזיקין נגד המדינה. רק עם תום ההליכים על האזרח לבחור בין תגמולים לפי חוק נפגעי פעולות איבה, לבין פיצויי נזיקין אם הוענקו לו כאלה על ידי בית המשפט, ולהשיב למדינה את התגמולים שקיבל אם בחר בפיצויי נזיקין. מצב זה יוצר תמריץ להגשת תביעות נזיקין, ואכן, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה של הגשת תביעות נזיקין נגד המדינה על ידי נפגעי פעולות איבה, וזאת במקביל לקבלת תגמולים לפי חוק נפגעי פעולות איבה.

מההסדר המתואר לעיל נובעים כמה קשיים:

ראשית, ההסדר הקיים יוצר אי-שוויון בין חיילים ובני משפחותיהם, לבין אזרחים נפגעי פעולות איבה, בשל ייחוד העילה הנכפה על הראשונים, וברירת העילה הנתונה לאחרונים. מצב זה אף אינו מתיישב עם המגמה הכללית בחברה הישראלית - היא מגמת העדפת החייל שנפגע עקב שירות צבאי שנכפה עליו.

שנית, דיני הנוזקים נועדו להסדרת סיכונים בחיי היום-יום, בחברה נתונה. מעצם טבעם הם אינם מתאימים להסדרת סיכונים הנובעים מפעולות טרור או מלחמה, המתאפיינים בסיכונים בלתי שגרתיים. טעם זה עומד

סעיף 17 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן – חוק נפגעי פעולות איבה), קובע כי לנפגע מפעולת איבה עומדת ברירת עילה כלפי המדינה: הוא רשאי לתבוע מן המדינה את נזקו לפי חוק נפגעי פעולות איבה או לפי חוק אחר שלפיו הוא זכאי לתגמול, לרבות לפי דיני הנוזקים, ובלבד שלא יגבה פיצוי פעמיים.

לעומת זאת, חיילים שנפגעו בעת שירותם הצבאי ועקב שירותם הצבאי, אינם זכאים לתבוע את המדינה בנוזקים. הם זכאים רק לתגמולים לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) [נוסח משולב], התשי"ט-1959 (להלן – חוק התגמולים). בדומה לכך, גם בני משפחותיהם של חיילים שנספו בעת שירותם הצבאי ועקב שירותם הצבאי, אינם זכאים לתבוע את המדינה בנוזקים, והם זכאים רק לתגמולים לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 (להלן – חוק משפחות החיילים). זאת, לנוכח סעיפים 6 ו-7 לחוק הנוזקים האזרחיים (אחריות המדינה), התשי"ב-1952 (להלן – חוק הנוזקים האזרחיים), הקובעים הסדר של ייחוד עילה בנוגע לחיילים, היינו, הסדר שלפיו הניזוק – החייל או בני משפחתו – אינם רשאים לתבוע את המדינה בנוזקים בשל הנזק שנגרם להם או לבן משפחתם בעת השירות הצבאי ועקב השירות הצבאי.

הסדרי הפיצוי שצוינו לעיל, הם רובם ככולם הסדרים סוציאליים ולא נזיקיים, וככאלה הם מבוססים על משטר של העדר אשם. עם זאת, בעוד שאזרח הנפגע בפעולת איבה נהנה ממשטר של ברירת עילה, ורשאי לבחור בין

¹ ס"ח התשי"ב, עמ' 339; התשס"ה, עמ' 953.

² ס"ח התש"ל, עמ' 126.

”המדינה” – לרבות מי שממלא תפקיד מטעם המדינה לפי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ”ח-1998³;

”פגיעת איבה” – כהגדרתה בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש”ל-1970.”

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 7ב לחוק הנויקים האזרחיים ולקבוע כי בדומה להסדר הקיים לגבי חוק התגמולים וחוק משפחות החיילים, בנסיבות שבהן אין המדינה אחראית בנויקין מכוח סעיף 7א בנוסחו המוצע, יהיה פטור מאחריות גם שלוח המדינה שבגללו הייתה המדינה אחראית לולא הפטור.

סעיף 3 מוצע להוסיף לחוק הנויקים האזרחיים את סעיף 7ד, הקובע כי המדינה אינה אחראית בנויקים כלפי אדם שנפגע בפעולות איבה. על ידי כך, למעשה, ייווצר הסדר של ייחוד עילה, ולפיו עילתו היחידה של אורח הניזוק בפעולת איבה, כלפי המדינה, היא עילה לפי חוק נפגעי פעולות איבה. בנוסף לכך, מוצע לקבוע כי הסדר ייחוד העילה החל לגבי המדינה, יחול גם לגבי מי שממלא מטעם המדינה תפקיד שלטוני על פי חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ”ח-1998 (להלן – חוק להסדרת הביטחון). זאת, מכיוון שכיום מתבצעות השמירה והאבטחה במעברי הגבול של המדינה, על ידי שומרים ומאבטחים שאינם עובדי המדינה מן המניין, אלא עובדי חברות כוח אדם. מכיוון שכך, עלולים עובדים אלה להיחשב כגורם חיצוני למדינה, אף שהם מבצעים תפקיד שלטוני על פי חוק להסדרת הביטחון ופועלים, לעניין תפקידים אלה, כזרועה הארוכה של המדינה וכחלק ממנה. מצב זה עלול להוביל להגשת תביעות נגד גורמים אלה, בשל פעולות שהן בעלות אופי ביטחוני מובהק, ובכך תסוכל למעשה מטרתו של התיקון המוצע. לפיכך, מוצע להבהיר כי לעניין סעיף 7ד המוצע יכלול המונח ה”מדינה” גם מי שממלא תפקיד מטעם המדינה לפי חוק להסדרת הביטחון.

ההסדר המוצע יחול על המדינה גם כצד ג’ (ולא רק כנתבעת ישירה), בתביעת חזרה או שיפוי של מי מהצדדים.

ביסוד הסייג לאחריות המדינה בחוק הנויקים האזרחיים, שעניינו ”פעולה מלחמתית”. לכן, אין זה מתאים להתיר תביעת נויקין כלפי המדינה בשל פגיעת איבה, שבאופן רגיל היא תוצאה של אירועים כאלה, שאינם מתאימים להסדרה על ידי דיני הנויקין כאמור.

שלישית, ההתדיינות בתיקי נויקין שעניינם נזקי פעולות איבה, כרוכה, מטבע הדברים, בעיסוק בשאלות רגישות מבחינה ביטחונית. חשיפת המידע הנחוץ לשם הכרעה בשאלות אלה עלולה לפגוע בביטחון המדינה. בד בבד, הוצאת תעודות חיסיון על מידע זה עלולה לפגוע פגיעה ממשית ביכולתה של המדינה להתגונן, דבר שעלול לתמרץ את המדינה להגיע לפשרות בתיקים אלה, גם כאשר הדבר אינו ראוי.

רביעית, דיני ההשתתפות והחזרה בנויקין, אינם ישימים בתיקים אלה, מבחינה מעשית, מכיוון שהמעולים העיקריים הם המפגע, שולחיו וכן גורמים אחרים שעודרו, אפשרו או לא מנעו את הפעולה. תביעת גורמים אלה, לרבות הגשת הודעות צד ג’ כלפיהם, כרוכה בשיקולים מדיניים ופוליטיים. בפועל, לא מוגשות תביעות או הודעות כאלה. בנוסף, יכולת החזרה של המדינה אל המבטחים גם היא מוגבלת, משום שרוב הפוליסות מחריגות פגיעות שמקורן במעשי איבה.

לאור כל האמור לעיל, הצעת החוק מבקשת לקבוע הסדר של ייחוד עילה כלפי המדינה גם לגבי אזרחים שנפגעו בפעולות איבה.

סעיף 1 מוצע לתקן את סעיף 7א לחוק הנויקים האזרחיים ולהחיל את ההסדר הקיים בו לגבי תקופת ההתיישנות להגשת בקשות תגמולים לפי חוק התגמולים וחוק משפחות החיילים, במקרים שבהם הוגשה תביעה נזיקית שנדחתה לפי סעיפים 6 עד 7א לחוק הנויקים האזרחיים, גם לגבי חוק נפגעי פעולות איבה.

³ ס”ח התשנ”ח, עמ’ 348.

