

# **האוניברסיטה העברית בירושלים**

**בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית**

**ע"ש פאול ברוואלד**

## **נפגעי איבה בישראל:**

**פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע**

**מהדורה מעודכנת – 2020**

**פרופ' אורי ינאי**

**ינואר, 2021**

**מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי  
תוכן מסמך זה אינו בהכרח משקף את עמדת המוסד לביטוח לאומי.**

## הוקרה ותודה

מדינת ישראל מכירה בנפגעי איבה ומעניקה להם מעמד חוקי וממלכתי מיוחד. בצד הכרה זו מצוי גם סיוע מקיף יחסית ותמיכה מתמשכת שמגיש המוסד לביטוח לאומי במימון אוצר המדינה לנפגעים. לזו זה מבטא את היחס שמעניק הציבור הישראלי לקרבנות הטרור.

גירסא קודמת של מחקר זה ראתה אור בשנת 2005. הגירסא הנכחית של מחקר זה מתמקדת בחמש עשרה השנים שנים שבין 2004 – 2019. פעולות האיבה לא פסקו אך היקפן וטבען השתנה. מאפייני הטרור השתנו ועמם גם היקף וסוג פגיעות האיבה. חלק מצרכי האוכלוסייה הנפגעת השתנו וכך גם דרכי ההתייחסות והטיפול שמעניקה מדינת ישראל באמצעות המוסד לביטוח לאומי לנפגעי האיבה, למשפחותיהם ולשאיריהם. עם נושאים חשובים ורגישים אלה מנסה מחקר זה להתמודד. לביצוע מחקר זה סייעו בעלי תפקידים בכירים ואנשי מקצוע מובילים במוסדות ובארגונים שונים. לכולם שלוחה התודה.

תודה לסמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח הלאומי, פרופ. דניאל גוטליב על העידוד שהעניק לביצוע מחקר זה ולצוות מינהל המחקר והתכנון, על הסיוע שנתן בעריכתו. תודה לד"ר גבריאלה היילברון ולגב' עדי ברנה על החשיבה המשותפת והסיוע בהעלאת נתונים והצגתם. תודה לד"ר אורן הלר אשר אישר וליווה תקציבית. הוקרה מיוחדת ל'יצוות הדידקטי' בראשותו של ד"ר נעם אבן ולמר שלמה אבן אשר העמידו את הנתונים המתייחסים לחללי האיבה לרשות עורכי המחקר ותרמו בהערותיהם החשובות לטיוטא קודמת של מסמך זה.

צוות המחקר מוקיר ומודה לנפגעי האיבה ובני משפחותיהם שנאותו להתראיין ולרבים נוספים שחלקו מנסיונם האישי בעת מילוי שאלון ה'משוב' (חלק ב' של מסמך זה). המשוב בוצע בשיתוף "ארגון נפגעי פעולות איבה" ("הארגון היציג") בראשו עומד מר אייבי מוזס ולידו מובילים המנכ"ל, עו"ד רועי כהן והיועצת המשפטית, עו"ד שלומית יחזקאלי. כן סייעה הגב' עדנה רומנו, רכזת העבודה הסוציאלית בארגון. תודה על תרומתם המשמעותית.

האלוף גדי שמני, יו"ר יידי ארגון נפגעי פעולות איבה עודד ביצוע מחקר זה ועל כך תודתנו. תודה לעו"ד רות פרמינגר ועו"ד צחי ביטון על הכוונה חוקית ועדכון משפטי. הוקרה למר מנחם וגשל שמומחיותו בנושאי חירום וצרכי אוכלוסייה סייעה להבנת זירת הפגיעות. לצורך ביצוע המחקר ועידכוננו הסתייענו במומחיותן של מנהלות בכירות במוסד לביטוח לאומי. הן שיתפו אותנו בניסיוןן המקצועי המיוחד, הרגיש והעשיר בתחום. תודה לגב' אסנת כהן מנהלת אגף נפגעי איבה ולגב' כרמל סטינגר מנהלת אגף השיקום במוסד אשר עודדו ביצוע מחקר זה והעירו על טיוטא קודמת שלו.

תודה לגב' טליה לבנון, מנכ"לית הקואליציה הישראלית לטראומה, לפרופ. מולי להד אשר תרמו להבנת אתגרי הטיפול ב'נפגעי חרדה' ודרכי ההתמודדות עם צרכיהם. תודה מיוחדת והוקרה לבבית לנריה טאוב על סיוע רגיש ונבון בביצוע מחקר זה על שלביו.

תודה לקרן המחקרים של הביטוח הלאומי על חלקה במימון המהדורה הקודמת והנוכחית של מחקר זה. תוכן המסמך אינו בהכרח משקף את עמדת המוסד לביטוח לאומי.

## תוכן העניינים

6	<b>תקציר</b>
7	<b>תמצית מנהלים</b>
10	<b>פתח דבר</b>
	פיגועי טרור : תופעה עולמית מתרחבת מדינת ישראל : הגדרת 'פעולת איבה' ו'נפגע איבה' שבחוק, נתוני יסוד 2020
14	<b>פרק א' : פעולות איבה בישראל : מסכת פגיעות באזרחים</b>
	מאמץ למנוע פיגועים : מבצע 'חומת מגן' והקמת 'חומת הפרדה' פגיעות באזרחים לאחר 'חומת מגן' – איזורי פגיעות ואירועים מקומיים מלחמה אחת ו'שלשה' מבצעים' מלחמת לבנון השנייה : פגיעות מקיפות באזרחים, האמנם "מלחמה"?
23	<b>פרק ב' : פעולות הטרור 2004 – 2019 : נפגעי איבה</b>
	פגיעות בבני משפחה : אירועי איבה בהם נפגעו יחד בני משפחה אחת
27	<b>פרק ג' : נפגעי איבה בישראל : המענה הממלכתי</b>
	המשרד לנפגעי מלחמה אזרחים הפקדת הטיפול בנפגעי מלחמה אזרחיים בידי לשכות הסעד המקומיות חוק הגמלאות לנפגעי ספר, תשט"ז-1956 חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 א. הגדרת 'פעולות איבה' ו'נפגעי איבה' בחוק ב. הקמתה ותפקידה של 'הרשות המאשרת' ג. סימטריה בין זכויות לובשי מדים שנפגעו לזכויות אזרחים נפגעי פעולות איבה ד. הגדרת זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה בחוק ה. מימון התגמולים מאוצר המדינה ו. האחריות להגשת טיפול, סיוע ושיקום נפגעי איבה בידי המוסד לביטוח לאומי ז. הזכות להגשת ערעור על החלטות : שלבי ערר
34	<b>פרק ד' : זכויות נפגעי איבה : נכים, אלמנות, יתומים ומשפחות שכולות</b>
	המדרגה הראשונה : חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה 1970 ותיקונים שעבר המדרגה השנייה : החלת זכויות מתוקף חוקים אחרים המדרגה השלישית : התקנת תקנות, חקיקת משנה המדרגה הרביעית : הוראות והנחיות מנהליות

- 48 **פרק ה': סיוע לשכירים, עסקים ומפעלים שהושבתו עקב פעולות איבה**  
פסיקת בתי משפט בישראל ובחור"ל המטילה על מחבלים חובת תשלום פיצוי לנפגעים
- 54 **פרק ו': נכי פעולות איבה המקבלים סיוע מהמוסד לביטוח לאומי**  
מקרים של פגיעת איבה חוזרת באנשים שכבר נפגעו בפעולת איבה בעבר
- 58 **פרק ז': עורף תחת מתקפה: תושבי הצפון במלחמת לבנון II**  
**וישובי עוטף עזה.**  
מלחמת לבנון השנייה: אוכלוסייה אזרחית רחבה נפגעת איבה
- 62 **פרק ח': ההכרה ב'נפגעי חרדה', הקמת 'מרכזי חוסן' ופעילותם**  
התארגנויות מוקדמות לטיפול באזרחים מוכי טראומה עקב מעשי איבה.  
מרכזי חוסן
- 75 **פרק ט': המוסד לביטוח לאומי: האתגר בהענקת טיפול וסיוע לנפגעי פעולות איבה**  
יממה לאחר הפיגוע: הטיפול בנפגעים, במשפחות והענות לצרכים.  
מורכבות צורכי הנפגעים: שילוב בין אבל, פגיעת גוף ומצוקת נפש  
יתמות משני הורים  
התייחסות לפנייות ולבקשות יוצאות דופן של נפגעים  
טיפול נפשי כאמצעי וכמטרה  
נפגעי פעולות איבה – בני מיעוטים  
נפגעי פעולות איבה – תושבים זרים  
נפגעי פעולות איבה – הקהילה ה'חרדית'.
- 83 **פרק י': נפגעי פעולות איבה: האתגרים בקבלת שירות**  
צורך במיצוי זכויות אקטיבי  
תחושת 'חוסר אונים' מול המערכת, דרכי עבודתה, וקבלת שירות.  
תחושת 'חוסר אונים' מול הוועדות הרפואיות  
ערעור על החלטות  
קשר עם שירותי רווחה בקהילה  
הסתייעות בארגונים וולונטריים כמענה לצרכים

- 91 פרק יא': "הארגון היציג" והנצחה ממלכתית של חללי פעולות האיבה
- 94 פרק יב' : סוף דבר
- 95 רשימת מקורות
- 100 נספח א': זכויות נפגעי פעולות איבה – (מתוך אתר "כל זכות").

### רשימת הלוחות:

- לוח ב' 1: פיגועי איבה בהם נרצחו אזרחים: אמצעי הפגיעה (2004 – 2019) 24
- לוח ב' 2: פעולות איבה: מספר האירועים והנפגעים (נספים ופצועים) לפי גיל הנפגע בעת הפגיעה (2004 – 2018). 25
- לוח ב' 3: נפגעי איבה: התפלגות מספר הנספים לפי גיל ושנה (2004 – 2018) 25
- לוח ו' 1: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי גמלת נכות לפי אחוזי הנכות ומוצא סעיפי הלקוי, (דצמבר 2018) 54
- לוח ו' 2: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי תגמול נכות קבוע לפי הליקוי העיקרי, ממוצע סעיפי הליקוי, (דצמבר 2018) 55
- לוח ו' 3: נפגעי פעולות איבה: פגיעות איבה נוספות לפי הגיל בפגיעה הראשונה (דצמבר 2018) 56
- לוח ו' 4: נפגעי פעולות איבה: מקבלי תגמולי נכות לפי שנת העלייה, (דצמבר 2018) 56
- לוח ו' 5: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי גמלת נכות "מחוסרי פרנסה" ו"נצרכים" לפי דרגת הנכות, (דצמבר 2018) 57

### חלק ב': ממצאי סקר משוב בקרב חברי ארגון נפגעי פעולות איבה

- נספח ב': מכתב פנייה לחברי ארגון נפגעי פעולות איבה למלא את השאלון כא'
- נספח ג': שאלון משוב לנפגעי פעולות איבה (במקור 2004, בשינויים קלים 2019) כב'

**הערה:** בביצוע מחקר רגיש ומיוחד זה נעשה כל מאמץ לעמוד בכללים ובנוהגים מקובלים. עורך המחקר מבקש להציג בפניו כל טעות או השמטה אם נפלו בשגגה, לצורך תיקון הדברים.

uri.yanay@mail.huji.ac.il

## נפגעי פעולות איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע

### תקציר

מחקר זה בוחן ומתעד פעולות איבה, קרבנותיהן ומדיניות הטיפול והסיוע שמגישה מדינת ישראל לנפגעים אלה (2004-2019). מחקר זה נועד לעדכן את ממצאי קודמו (2005) ולהוסיף עליהם. חלקו השני של מחקר זה מדווח על ממצאי סקר 'משוב' שנערך בקרב נפגעי פעולות האיבה.

אופי פיגועי האיבה והיקפן השתנו. אירועי הביטחון בגבול הצפון ואזור 'עוטף עזה' משקפים סוג שונה של פגיעות ואתגרים חדשים בהתמודדות עם אזרחים נפגעי פעולות איבה. מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) גברו פגיעות גוף ונפש עקב שיגור רקטות ממעבר לגבול. במקביל, נמשכו בארץ פגיעות טרור המתבצעות בידי יחידים בירי, בדקירה, בדריסה, במטען נפץ או ביידוי בקבוק תבערה.

בין נפגעי האיבה נכים, אלמנות, יתומים ומשפחות שכולות. כוונת המדינה היא לסייע להם להתמודד עם פגיעות בגוף ובנפש שגרמה פעולת האיבה. הטיפול בנפגעי איבה נועד להיות ייחודי בהיותו מקיף, רב תחומי, הנמשך לאורך חיי הנפגעים, יחיד ומשפחה. הטיפול אמור לשקף את מחויבות החברה בישראל לרווחת נפגעי האיבה, משפחותיהם ושאידיהם. הטיפול בנפגע אמור להתחיל מיד לאחר הפיגוע בקשר שיוזמים עובדי אגף איבה וצוות השיקום במוסד לביטוח הלאומי עם הנפגע ומשפחתו. קשר זה נמשך מאז בצמתים שונים והוא כולל טיפול אישי, שיקומי ומגוון זכויות המוענקות לנפגעי האיבה בכל שלב בחייהם.

בשנת 1970 נחקק חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970. חוק זה מעניק לנפגעי איבה זכויות המקבילות לזכויות נכי צה"ל, יתומים ומשפחות שכולות. מחקר זה מתעד את יוזמות החקיקה והשינויים שחלו בחוקים הנוגעים במישרין או בעקיפין לנפגעי פעולות איבה, ומשמעות שינויי חקיקה אלה באשר לזכויות נפגעי איבה ומשפחותיהם.

תיקונים לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה שינו את הגדרת 'פעולת איבה' ועמה גם את הגדרת 'נפגע איבה'. שינויים אלה אפשרו הכרה באנשים שנפגעו בפעולות טרור, כולל מידי ישראלים – כ'נפגעי איבה'. בין נפגעי האיבה נכללים כיום זרים, בהם מהגרי עבודה ותיירים המוגדרים נפגעי איבה וזכאים לסיוע ולטיפול מקיפים וכן גם פלשתינאים. נפגעי איבה מקרב העדה החרדית מחייבים התייחסות מקצועית ייחודית בשל טיב הקשר, הציפיות והשיח המיוחד עמם.

אופי פעולות הטרור השתנה. בשל פעולות האיבה שמקורן מעבר לגבול, רבים מקרב הגרים ביישובי 'עוטף עזה' חשים כיום 'מותקפים'. חלקם מותשים נפשית. יש בהם המוגדרים 'נפגעי חרדה' ומטופלים על פי צורכיהם המיוחדים. המחקר מתעד את יוזמת הקמתם של 'מרכזי חוסן' שנועדו לטפל בנפגעים אלה וגם להכין את הנהגת יישובי העימות ותושביהם לקראת פגיעות עתידיות ושיפור דרכי התמודדות אתן.

זאת ועוד. אילוצי ביטחון מחייבים לעיתים סגירת יישובים, השבתת עסקים ומקומות עבודה. אילוצים אלה מתבטאים בהשעיית פעילות כלכלית, איסור תנועת עובדים שכירים ועצמאים לעבודתם. המדינה הרחיבה את סיועה לנפגעים בשל כך. פרטי הסיוע מפורטים במחקר זה.

מחקר זה נועד להעלות את המידע הנוגע לפגיעות איבה, לנפגעי האיבה ולטיפול בהם בישראל. בצד המידע המפורט, מעלה המחקר סוגיות באשר להענקת השירות והטיפול לנפגעי האיבה, ובמקביל, מעט מן הקשיים שמקבלי הטיפול מעלים. הנושא ראוי למחקר מעמיק נוסף.

## נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע

### תמצית מנהלים

מחקר זה מתמקד בפעולות איבה שאירעו בחמש עשרה השנים שבין 2004 ל-2019. הוא מעדכן את ממצאי קודמו (2005). המחקר בוחן את היקף הפגיעות, הנפגעים, מעט ממאפייניהם - ודן בשינויים שחלו במדיניות, בשירותים המוענקים להם, הענקתם, קבלתם, ובהכרה החברתית בנפגעי האיבה בישראל.

מאז הקמתה מציעה מדינת ישראל טיפול וסיוע לנפגעי איבה ולשאידיהם. תחילה נעשה הדבר באמצעות משרד ממשלתי שנועד לטפל בנפגעי מלחמה אזרחים (1949), אח"כ (1952) הועברה המשימה לשכות הסעד המקומיות. ב-1956 הוגדרו ישראלים נפגעי המסתננים וקרבתות היפידאיון כ'נפגעי ספר'. הטיפול בהם הועבר למוסד לביטוח לאומי שאך נוסד. מעמד 'נפגעי הספר' הוגדר כמי שנפגעו בעבודה. מלחמת ששת הימים הסירה מחסומים וגבולות ואפשרה חדירת מחבלים וביצוע פיגועים בשטח המדינה. בנוסף, פעלו ארגוני הטרור במדינות שמעבר לים ופגעו בישראלים בנמלי תעופה בינלאומיים ובמטוסים בדרכם ארצה.

בשנת 1970 נחקק בכנסת ישראל חוק התגמולים לנפגעי איבה תש"ל 1970 המעניק לקרבנות הטרור תגמולים הזיהים לאלה של נכי צה"ל ומשפחות שכולות. חוק זה העניק לנפגעי האיבה לא רק את ההכרה החברתית אלא גם את המחויבות הממלכתית הנמשכת לדאגה מקיפה להם, שאיריהם או משפחתם זקוקים וראויים.

האינתיפאדות ומעשי הטרור פגעו ברבים מתושבי ישראל. מחבלים נושאי חומרי נפץ פוצצו עצמם באוטובוסים עמוסים, במרכזי ערים ובשווקים הומי אדם. הפיגועים היו קשים וכואבים. ילדים, צעירים, מבוגרים וקשישים – נשים וגברים נפגעו. היו מקרים בהם נפגעו בני משפחה בעת ששהו יחד. מגוון הנפגעים רחב וכולל אזרחי ישראל, עובדים זרים, תיירים, פלשתינאים ועוד. בין הנפגעים גם אנשי הקהילה היחודית. צרכי כל קבוצה שונים והטיפול בהם מהווה אתגר אישי ומקצועי מורכב, בו נושאים צוותי המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי הוא הגורם המטפל ממלכתית בנפגעי האיבה. ערב יום העצמאות תש"ף פרסם המוסד לביטוח לאומי כי בטיפולו 817 אלמנות איבה, 897 הורים שכולים, 3241 יתומים בהם 122 יתומים שהתייתמו משני הוריהם. עלות התכנית (2019) היא 544 מיליון ₪ בהם נושא הציבור באמצעות אוצר המדינה.

מחקר זה מציג חלק מנתוני פגיעות האיבה (פרק א') ומעט ממאפייני הנפגעים (פרקים ב', ו'). בין השאר מסתמן בשנים האחרונות שינוי בסוג פעולות האיבה, היקפן – ובמספר הנפגעים השנתי. השינוי מתבטא בסוג הפגיעות שביצעו מחבלים בהן דקירות, יריות בנשק חם, הנחת מטענים, דריסה בכלי רכב, השלכת אבנים ובקבוקי תבערה שגרמו לפגיעות קשות.

פעולות האיבה נגד ישראלים לא פחתו אך אפיים השתנה. מלחמת לבנון השנייה (2006) יצרה מציאות שהתבטאה בפגיעות רחבות היקף וחמורות שמקורן מעבר לגבול. רקטות חיזבאללה מדרום הלבנון יצרו מציאות קשה בצפון ובמזרח ישראל. הפגזות נרחבות גרמו להרג, פציעות ובהלה רחבת היקף. מעבר לפציעות חמורות, רבים מתושבי הגליל, יהודים וערבים, נתקפו הלא. הם הובאו לחדרי מיון ולמרפאות לצורך קבלת טיפול רפואי (פרק ז').

לצורך הטיפול בנפגעים אלה, משרד הבריאות בשיתוף המוסד לביטוח לאומי יזמו הקמתם של 'מרכזי דחק' ובעקבותיהם את 'מרכזי חוסן' (פרק ח'). מרכזים אלה נועדו לטפל בתושבים 'נפגעי חרדה'. בנוסף, קיבלו על עצמם 'מרכזי חוסן' בעבר ובהווה להכין את הרשויות המקומיות ומתנדבים ביישובים החשופים לפגיעה לקראת אירועי חירום, וזאת בהדרכת אנשי מקצוע. כיום קיימים 21 'מרכזי חוסן' פעילים. בשנים האחרונות רבה פעילותם באיו"ש ובאזור 'עוטף עזה'. 'מרכזי חוסן' משלבים טיפול אישי, משפחתי וקהילתי. התיעוד הנלווה ב'מרכזי חוסן' יועיל למי שיבקשו הכרה בנכותם בהסתמך, בין השאר על תיעוד התהליך הטיפולי שעברו ב'מרכז חוסן'.

ילדים, בני נוער ומבוגרים רבים מותשים נפשית כתוצאה מן המצב. חלקם סובלים תגובה נפשית זמנית ואחרים כרונית. המוסד לביטוח לאומי מכיר בהם לצורך מתן טיפול וגמלאות. המחקר מורה ששיעורם של מי שמוגדרים כסובלים מ'נכות נפשית' שבטיפול הביטוח הלאומי גדל בשנים האחרונות וכיום הם קרוב למחצית מהנכים מקבלי הגימלה (לוח ו'2).

הטיפול בנפגעי איבה נחלק בין פקידי התביעות במוסד לביטוח לאומי האחראים להבטחת הסיוע והגמלאות להן זכאים נפגעי האיבה, לבין עובדי השיקום במוסד, האמורים להבטיח את רווחתו של נפגע האיבה, את תפקודו ואת איכות חייהם של הנפגע ומשפחתו (פרק ט'). לצורך זה, ולהבטיח נגישות הנזקקים, מקיים אגף השיקום בביטוח הלאומי ומפעיל מגוון תכניות ביישובים רבים בישראל.

ואכן, צוותי המוסד לביטוח לאומי אמורים לטפל בנפגעי האיבה מעת הפגיעה, משך חייו הנפגע ומשפחתו או שאיריו. בשל הכיסוי המקיף והמתמשך שמעניק המוסד לביטוח לאומי בתחומי חיים רבים ומגוונים לנפגע האיבה ולמשפחתו, שונים מאפייני הטיפול בנפגעי איבה מזה שמוענק בתכניות האחרות של המוסד לביטוח לאומי וכן שונה הסיוע המוצע (ראה נספח א'). הסיוע הניתן לנפגעי איבה כולל טיפול אישי מקיף הכולל מעקב שיקומי, נפשי



ופסיכולוגי לנפגע, ולעיתים גם לבני משפחתו הזקוקים לחיזוק ולעידוד. אתגר מקצועי ואישי קשה מתבטא בטיפול המוגש במקרים של פגיעה מורכבת בבני משפחה אחת, כשכל בן משפחה זקוק להתייחסות מקצועית וטיפולית שונה. קושי נוסף קיים בטיפול בנפגעים 'זרים' ששפתם, תרבותם וציפיותיהם לא מוכרים לגורמי הטיפול.

מעבר לטיפול המוסד לביטוח הלאומי מסייעים לנפגעי איבה גם ארגונים וולונטריים בקהילה (פרק י'). אלה מבקשים להוסיף על, או להשלים את הסיוע והדאגה שאמור המוסד לביטוח לאומי להעניק לנפגעים ולמשפחותיהם.

נפגעים בכלל, ונפגעי איבה במיוחד מבקשים לחוש את חום וחוזק ה'חיבוק' שהמדינה מבקשת להעניק להם. מאידך, לשם קבלת סיוע, חידושו או עדכנו, נדרשים מהנפגע מסמכים, אישורים וטפסים, נלווים להם לעיתים דיונים, התייצבות בפני וועדות – כל אלה מהווים אתגר לא קל לאזרח בכלל, ולאדם שנפגע, בפרט. על מעט מקשיים אלה עומד פרק י'.

נפגעי האיבה בישראל מאוגדים ב"ארגון יציג" שהחברות בו היא וולונטרית (פרק יא'). לארגון זה שתי מטרות משלימות. האחת, קידום זכויות נפגעי האיבה, הענקת ייעוץ משפטי וסוציאלי וכן טיפול אישי בנזקקים. המטרה השנייה מתבטאת בהיצע של מגוון פעולות נופשה, הצגות, ארגון משלחות וטיולים. הארגון עורך כתב עת ("תקוה") ומפיץ אותו בין החברים. כתב העת מקפיד לעדכן ולפרט בכל חוברת את זכויות נפגעי האיבה בישראל.

נפגעי האיבה מבקשים הכרה ציבורית בהם ובמחיר האישי ששילמו בעת שנפגעו. ואכן, משנת 1998 שופר מעמדם החברתי-הממלכתי של נפגעי האיבה. על פי החלטת ממשלה חלים אירועי יום הזיכרון לחללי ישראל ויום העצמאות לא רק להעלאת זכרם של חללי צה"ל אלא גם לזכר נפגעי האיבה. הקבלה זו נועדה להעניק לנפגעי האיבה את ההכרה הממלכתית המתבקשת. בשיחות עמם מבטאים נפגעי איבה שהתראיינו תחושה שקרבנם האישי והמשפחתי עדיין לא זוכה להכרה ציבורית הולמת (פרק י').

חלק ב' של מחקר זה מדווח על ממצאי סקר וראיונות עם נפגעי פעולות איבה. התשובות לשאלוני הסקר (רק כ 15% מהנשאלים השיבו עליהם) ותוכן הראיונות שבוצעו, מעלים כאמור תחושות שונות, חלקן מעודדות וחלקן קשות שהביעו מי שהשיבו לשאלונים ומי שנכחו להתראיין בעקבותם.

מחקר זה מבקש לשקף מציאות המאפיינת את נפגעי פעולות האיבה, משפחותיהם ושאיניהם בישראל. מידע זה נועד לסייע להכרת המדיניות, לקדם ולשפר את ההתייחסות ואת השירות המוענקים לנפגעי איבה בהם נכים, אלמנות, משפחות שכולות ויתומים החיים כולם ביננו.

## **נפגעי פעולות איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע**

### **פתח דבר**

ישראל מצויה במאבק על עצם קיומה יותר ממאה וחמישים שנה. חזון הקמתה של מדינת ישראל, תהליכי התגבשותה והמלחמה לעצמאותה רצופים אתגרים בטחוניים שהפכו לחלק ממציאות החיים בארץ. המדובר במלחמת קיום נמשכת של החברה והעם בישראל. בעשורים האחרונים נפגע העורף האזרחי כולו בפעולות מעין-מלחמתיות. רבים נהרגו, נפצעו והתייתמו באירועי טרור.

ריבוי פעולות האיבה וחומרתן בשנים האחרונות העלה מחדש את העניין הציבורי והמקצועי המתייחס לנפגעים אלה ולמדיניות הסיוע והטיפול בהם ובמשפחותיהם. הנושא מצוי על סדר היום וזוכה לרגישות ציבורית רחבה. כל פעולת איבה מעלה תגובה חברתית עזה. התקשורת מרחיבה בתיאור סיפורם של הנפגעים ומתמקדת בצרכים, בקשיים ובאתגרים הניצבים בפני נפגעי איבה אלה ומשפחותיהם. הסיפורים האישיים קשים. הציבור והרשויות מבקשים לסייע עד כמה שאפשר: להכיר באבדן, להקל על הכאב, לפצות על הסבל ולהציע מזור לכאבם וסבלם של היחידים ושל המשפחות, נפגעי הטרור.

הדרך שבחרה המדינה להתמודד עם הטרור ותוצאותיו היא חלק בלתי נפרד מהמאבק בתופעה זו. אם לא ניתן למנוע לחלוטין את פגיעות האיבה, ראוי לפחות להקטין את כאב הנפגעים ואת סבלם. ניכר שהציבור בארץ רגיש לצורכיהם של נפגעי האיבה, הידיעה שכל תושב במדינה עלול להיפגע בפעולת איבה רק מוסיפה על התחושה, ובצידה המחויבות לפיה על המדינה ועל הציבור להיות ערים לצורכיהם של נפגעי האיבה ולנסות, עד כמה שאפשר, להקל עליהם את כאבם וסבלם. מסמך זה מבקש לבחון מציאות זאת.

מחקר זה סוקר בקצרה את הרקע ההיסטורי של פעולות האיבה, בוחן את האמצעים וההסדרים שהתפתחו כמענה לצורכיהם של אזרחים שנפגעו הם, ומשפחותיהם מפעולות איבה. תכניות הסיוע לנפגעי פעולות איבה השתנו עם השנים. חקיקת חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 מהווה מפנה בהתייחסות הממלכתית לנפגעי טרור. החוק מכיר בהם כקרבנות הסכסוך הישראלי – פלשתינאי ומעניק להם זכויות זהות לאלה של משפחות חיילים שנפלו במערכה, זכויות נכי ויתומי צה"ל. מחקר זה עוקב אחר עדכוני החוק.

המחקר סוקר את היקף פעולות האיבה בשנים האחרונות ועומד על מאפייני פעולות אלה. לתוצאות החמורות של פעולות האיבה יש ביטוי במורכבות הצרכים של נפגעי איבה ומשפחותיהם. הדיון מתמקד באתגרים המרכזיים בהגשת סיוע וטיפול המוענקים לנפגעי איבה ולמשפחותיהם כיום.

## פיגועי טרור – תופעה עולמית מתרחבת:

רוב מדינות העולם התנסו במלחמות ואף ידעו אבדן. להוציא את בריטניה שניצבה בפני מאבק אלים ומתמשך בצפון אירלנד, מעט ממדינות המערב חשו מקרוב עד השנים האחרונות את כאב הטרור בביתן. לאחרונה יודעות גם מדינות אלה משמעות פיגועי האיבה. מהגדרתו, הטרור בלתי צפוי. הוא נועד לפגוע בכל מקום, בכל עת ולהכות בתדהמה. מכתו קשה ומתבטאת במוות, שכול, ייסורי גוף ונפש וגם בנזק משמעותי לרכוש ציבורי ופרטי. טרור פוגע באוכלוסיות אזרחיות בלב חייהן. מחבלים הנכונים לפגוע ולמות הם תופעה עולמית חדשה. מאפייני הטרור שונים ממלחמה ומפשיעה אלימה. ספק אם ניתן למנוע פגיעות טרור, להערך לקראתן בהצלחה.

טרור שונה ממלחמה ומעבריינות פלילית. טרור תמיד מפתיע, מתרחש במקום ובעיתוי שאיש לא צפה אותו. פגיעתו קשה, דרמטית, לא פרופורציונלית לסביבה, תוצאותיו מרחיקות לכת במחירם ובאכזריותם, הוא נועד לשתק את הציבור ואת הממשל באימה, בתדהמה. להבדיל מעבירות פליליות שפרסומן שגרתי, טרור מתפרסם מיד ברבים ומזעזע את החברה. הטרור נועד לאיים על משילות השלטון, על שלום הציבור, על שיגרת חייו ועל הסדר החברתי והדמוקרטי.

הטרור הוא ידיד התקשורת בהקנותו כותרות מפתיעות. פוליטיקאים מתייצבים חיש מהר במקום האירוע במטרה להגיב 'נמרצות' ולזכות בחשיפה ציבורית. בעוד שעבירות פליליות דוחות פוליטיקאים, פעולת טרור, שגם הן מוגדרות כ'פלילים' – מרתקות אותם. העניין האוניברסלי הקיים בפעולות ובנפגעי טרור חוצה גבולות ועמים. לאחר אירוע 'מגדלי התאומים' בתאריך 11 לספטמבר 2001, הפכו מעשי הטרור וגורל נפגעיו לתחום המרכזי עניין בינלאומי ומקצועי רב (Feinberg 2005). מעשי טרור רצחניים פגעו מאז גם בערי בירה במערב בהן פריס, אנטוורפן, ברלין, לונדון, מדריד, מוסקווה ובמוקדים עירוניים, מסחריים ותעשייתיים נוספים רבים במדינות המערב.

כל מדינות אירופה מציינות את תאריך '13 במרס' כל שנה כיום הזכרון לנפגעי הטרור. יום זכרון זה החל בשנת 2005 שנה לאחר סדרת פיצוצים אכזרית בקווי הרכבת של מדריד, פיגועי אותו יום גבו קרבנות רבים וזעזעו משמעותית את ספרד ואת אירופה כולה.<sup>1</sup> ברוב מדינות המערב קיימות תכניות לסיוע ולטיפול בנפגעי עבירה (פשיעה), אך בשל הרגישות הפוליטית המיוחדת המתייחסת לנפגעי הטרור (Letschert, Staiger, Pemberton 2010), עלו בשנים האחרונות תכניות מיוחדות, ועל-פי רוב מקיפות ו'נדיבות' במיוחד - לטיפול בנפגעי טרור (בנדלק, 2017). מדינות רבות במערב מגלות כיום עניין רב במדיניות הטיפול והסיוע שמעניקה מדינת ישראל לנפגעי איבה, למשפחותיהם ולשאייריהם. המחקר שלפנינו מציג מעט מהניסיון הישראלי בתחום זה.

<sup>1</sup> האתר האירופאי לציון האירוע [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_439](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_439)

## מדינת ישראל: הגדרת 'פעולת איבה' ו'נפגע איבה' שבחוק, נתוני יסוד 2020

מחקר זה מתמקד בפעולות ובנפגעי איבה. מקובל לפתוח מחקר בהגדרות. חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 מגדיר מהי 'פעולת איבה' ומיהו 'נפגע איבה'. טרם קריאת מסמך זה, ראוי לבחון את לשון החוק המתייחס ל'פגיעת איבה' כפי שהיא מנוסחת וכן את הגדרת 'נפגע איבה' המעודכנת כפי שהיא המופיעה בחוק זה. כן חשוב להציג, כבר בפתיחת הדברים, את סוג הנפגעים ומספר הנפגעים המוכרים על ידי המוסד לביטוח לאומי וזכאים לסיועו.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 המעודכן לפברואר 2020, מגדיר "פגיעת איבה" – כאחת מאלה:

- (1) פגיעה מפעולות איבה של כוחות צבאיים או צבאיים למחצה או בלתי סדירים של מדינה עוינת לישראל, מפעולות איבה של ארגון עוין לישראל או מפעולות איבה שבוצעו תוך סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם או על מנת לקדם מטרותיהם ובלבד שאם פעולות האיבה כאמור אירעו מחוץ לישראל או לאזור – מטרתן היתה פגיעה בישראל (לכולם ייקרא להלן – כוחות אויב);
- (2) פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולת איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר כי תבוצע פעולת איבה כאמור;
- (3) פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולת איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, למעט פגיעה שנפגע בה אדם בגיל 18 ומעלה כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת;
- (4) פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי;
- (5) פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שהוכרז לפי סימן א' לפרק ב' בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

### ועתה להגדרת 'נפגע איבה':

- חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 מגדיר "נפגע איבה" והוא אחד מאלה:
- (1) תושב ישראל, בין שנפגע בישראל ובין מחוצה לה;
  - (א1) אזרח ישראלי, שנפגע בישראל או באזור;
  - (ב1) אזרח ישראלי, שנפגע מחוץ לישראל או לאזור, בטרם חלפה שנה מהמועד שבו חדל להיות תושב ישראל;

(2) מי שנכנס לישראל על פי אשרה או רשיון שניתנו לפי חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, לרבות מי שנכנס לישראל והוא פטור מהצורך באשרה או ברשיון לפי סעיף 17(א) לחוק האמור, או מי שנכנס לישראל לפי אחד הצווים של שר הפנים מכוח סעיף 17 לחוק האמור שפורטו בתקנות לפי חוק זה – והכל אם הפגיעה היתה בישראל או בשטח אחר שקבע שר הבטחון בצו לענין זה לגבי כל סוגי הנכנסים לישראל או לגבי חלק מהם.

חשוב שההגדרה החוקית של "פגיעת איבה" ושל "נפגע איבה" יעמדו לעיני הקורא כבר בפתיחת הדברים. בגוף העבודה, בהמשכה תהא התייחסות למושגים אלה.

### **נתוני יסוד: היקף נפגעי האיבה בטיפול המוסד לביטוח לאומי<sup>2</sup>**

על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי<sup>3</sup>, ונכון לתאריך 24.4.2020 מספר הנספים בפעולות איבה לדורותיהם 4,166 נפש, מהם נפלו 3,153 מאז קום המדינה.

נתוני המוסד לביטוח לאומי מתייחסים כיום לזכאים בלבד. הם לא כוללים נפגעי איבה שנפטרו. אגף נפגעי איבה מטפל בתאריך הפרסום הרשמי (24.4.2020) ב:

נכים שנכותם קלה (0-9 אחוז) – 2554 נפשות

נכים שדרגת נכותם 10-19 אחוז – 2443 נפשות

נכים שדרגת נכותם 20 אחוז ומעלה – 2759 נפשות

וכן:

817 אלמנות

897 הורים שכולים

3241 יתומים

122 (עדכון ליום 31-12-2020 מורה על 118) יתומים משני הוריהם

### **עלות מימון חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה – בשנת 2019:**

בשנת 2019 עמדה ההוצאה הציבורית השנתית למימון תכניות הטיפול, הסיוע והשיקום של נפגעי איבה על סך 544 מיליון ₪, משמע, כמיליון וחצי ₪ ליום.

<sup>2</sup> פרסום רשמי, מדינת ישראל, ערב יום העצמאות תש"ף (24.4.2020).

<sup>3</sup> ארגונים שונים מציגים נתונים משלהם בהתייחס למספר נפגעי איבה. מחקר זה מתבסס על נתוני המוסד לביטוח לאומי בלבד.

## פרק א': פעולות איבה בישראל: מסכת פגיעות באזרחים

כל פעולת איבה היא פגיעה קשה שבצידה פגיעה בגוף ובנפש, נכות, מוות, שכול ויתמות. פרק זה יאזכר רק כמה מפעולות האיבה. אתר משרד החוץ הישראלי מתעד את כל פעולות האיבה בהם נפגעו אזרחים (ישראלים וזרים) ולובשי מדים - ומתאר בקצרה כל אחד מהאירועים הכואבים בהם נפגעו.<sup>4</sup> ה"צוות הדידקטי" מכנס את שמות כל האזרחים שנרצחו בפעולות איבה ומספר בקצרה את תולדות חייו של כל אחד מהם, וזאת באתר "לעד" של הביטוח הלאומי.<sup>5</sup>

כבר עתה נציין שאופי פעולות האיבה וחומרתן השתנה עם הזמן. מפגיעות מקומיות התרחבו פעולות האיבה וכיום נוספו להן אירועים מרחביים המתמקדים באיזור המכונה 'עוטף עזה' וגם ביישובי יהודה ושומרון.

מאז תחילת ההתיישבות היהודית בארץ ועוד קודם לכן, הייתה ביישוב הערבי ובהנהגתו אמביוולנטיות הגובלת בעוינות ביחס לחידוש היישוב היהודי בארץ. ערביי הארץ נהנו חלקם מן הקדמה, התעשייה והפיתוח שהביאו עמן העליות, פיתוח התשתיות, החקלאות, המדע והתעשייה והשתלבו בהם, אך רבים באוכלוסייה הערבית לא קבלו בעין יפה את עליית היהודים, התיישבותם בארץ והתנגדו לתופעה בדרכים שונות.

מקובל לראות בנפגע האיבה הראשון את הרב אברהם שלמה זלמן צורף שנרצח בירושלים בתאריך 16 בספטמבר 1851 בידי ערבי שפגע בו באיבחת חרב. יהודים רבים נפגעו בשנים לאחר מכן בידי פועלים ושכנים ערבים, בדואים, חלקם בשל סכסוך מקומי או רצון להרחיק את מי שמקרוב באו.

כבר העליה השניה (1904) נתקלה באירועים קשים שבעטיים הוקם ארגון "השומר" (1907). ההתקפה על תל חי, חצר כינרת, מאורעות תר"פ (1920) בגליל וירושלים, מאורעות תרפ"א ביפו, פתח תקווה וירושלים, פרעות תרפ"ט (1929) ברחבי הארץ וטבח יהודי חברון – כל אלה אינם רק ציוני דרך בסיפור הארץ, הם אירועים קשים שבהם נפלו ונפצעו רבים, ביניהם יהודים בני היישוב הישן וחלוצים שזה מקרוב באו. סיפורו האישי של כל חלל מאותה תקופה מונצח בספר "יזכור" מיוחד שהוציא משרד הביטחון באמצעות המוסד לביטוח לאומי. בתקופה שבין 1860 (תר"ד) ל- 29.11.47 נפלו 441 חללים יהודים קורבן לקונפליקט הפלשתינאי – ישראלי במזרח התיכון.

מלחמת השחרור הותירה נפגעים רבים. כ- 6000 אישה ואיש נפלו במלחמה זו והם כאחוז ממניין היישוב היהודי בארץ באותה תקופה. הנופלים הותירו אחריהם הורים, אלמנות, משפחות וילדים שנזקקו לטיפול ולסיוע. אזרחים רבים נפצעו מהפגזות, צליפות ומוקשים במהלך מלחמה זו, בהם ילדים, בני נוער ומבוגרים. רובם נותרו נכים בגוף ובנפש.

<sup>4</sup> אתר משרד החוץ <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Victims>

<sup>5</sup> אתר לעד: <http://laad.btl.gov.il>

התקווה הייתה שמלחמת העצמאות תבטיח שלום וביטחון במסגרת קווי שביבת הנשק עליהם הוסכם (טל, 1998), אלא שבתום המלחמה החלה הסתננות ערבית אל תוך קווי שביבת הנשק. בתחילה נועדה ההסתננות למטרות כלכליות אך עד מהרה היא לוותה בפגיעה באזרחי ישראל בערים, קיבוצים, יישובי הספר ובמושבי העולים לאורך הגבול. מסתננים חדרו ופגעו גם בתושבים במרכז המדינה ועריה (מוריס, 1996).

פגיעתם של המסתננים הייתה כואבת. רבים נפגעו במארבים, תקיפות, צליפות ומוקשים. קווי מים, חשמל, דרכים, בתים ומשקים חובלו. כלי רכב וציוד נלקחו. הנזקים בגוף, בנפש וברכוש היו כבדים. מה שהחל בהסתננות יחידים הפך לחדירת קבוצות של "מתאבדים", פידאיון, חמושים ומאומנים, שפגיעותיהם היו קשות (מוריס, 2003).

'מבצע קדש' שהחל ב-29 באוקטובר 1956 הביא לסיכול פעולות הפדאיון שיצאו רובן מרצועת עזה, אך באמצע שנות ה-60, החלו פעולות איבה של קבוצות ערביות מאורגנות וחמושות נגד ישראל. הם סימלו את תחילת 'המאבק הפלשתיני' במדינת ישראל.

בעוד העם עומד נפעם מנצחון מלחמת ששת הימים, החלה לוחמה זעירה וכואבת נגד ישראל משטחה ומחוץ לגבולותיה. ארגוני הטרור הפלשתינאי פעלו גם במדינות אירופה, אפריקה ואסיה. תחילה היו אלה משרדי אל על, דוכניו בשדות תעופה ומטוסי אל על שהפכו יעד למחבלים. כלי טייס אזרחיים הפכו יעד למתקפות ארגוני טרור.

בתאריך 23.7.1968 נחטף מטוס אל על ובו 38 נוסעים לאלג'יר. חמשה חודשים לאחר מכן (26.12.1968) הותקף מטוס אל על באתונה. נוסע נהרג ודיילת נפצעה. בפברואר 1969 הותקף מטוס אל על בציריך, הטייס, יורם פרס נפצע ולימים מת כתוצאה מפציעה זו. בעשרה בפברואר 1970 הותקף בשדה התעופה של מינכן אוטובוס שהביא נוסעים למטוס אל על. הנוסע אריה קצנשטיין נהרג ואחד עשר נוסעים נפצעו. המפורסמת בין הפצועים היא השחקנית חנה מרון שאבדה את רגלה במתקפה זו. נוסעי אל על וצוותי האויר הפכו אפוא ליעד למתקפות בשדות תעופה ובמטוסים באירופה<sup>6</sup>.

בתאריך 21.2.1970 פוצץ מטוס סויסאיר באויר בדרכו לישראל וכל נוסעיו וצוותו ניספו. בתאריך 8.5.1972 נחטף מטוס סבנה והונחת בישראל, נוסעיו שוחררו במבצע מדהים. באותו חודש ארע פיגוע קשה בנמל התעופה בן-גוריון (30.5.1972) כאשר שלשה נוסעים יפנים שהגיעו ארצה, פתחו ליד מסוע המזוודות את מטענם ושלפו מתוכו כלי נשק. הם פתחו באש וכתוצאה ממנה נהרגו שמונה ישראלים וכן 16 צליינים נוצרים מפורטו ריקו. 71 אישה ואיש נפצעו באותו אירוע, חלקם נותרו נכים. כולם נחשבים כיום כנפגעי איבה וזכאים במקום מושבם (כולל פורטו ריקו) לטיפול ולכל ההטבות שבחוק הישראלי.

אין ספק שהתקפת המחבלים על נבחרת ספורטאי ישראל באולימפיאדת מינכן (בלילה בין 5-6 בספטמבר 1972) הוא אירוע שנחרט בתולדות ישראל והעמים. אחד עשר ספורטאים ישראלים נרצחו באירוע דרמטי וקשה זה. גורלם של הספורטאים הישראליים במהלך אירועי האולימפיאדה זעזע רבים והוא זכור עוד היום בישראל ובעולם כולו.

<sup>6</sup> המקור המתייחס לאירועים שכוונו לנוסעי אל על: <https://www.sky-high.co.il> גדלה בתאריך 27-11-2019

פיצוץ מטוס 'פאן אם 103' שאירע מעל העיירה לוקרבי בסקוטלנד (22.12.1988) גרם למותם של 259 נוסעי המטוס וצוותו. 11 מתושבי העיירה לוקרבי נספו על הקרקע בשריפות כתוצאה מדלק רב שנשא המטוס והציתו בתי העיירה. במטוס זה נספה נוסע ישראלי אחד, דניאל סלומון בראונר בן 23 מקיבוץ פרוד<sup>7</sup>.

מתקפת הטרור על מגדלי התאומים בניו-יורק נחשבת כאירוע מכונן בהכרה הבינלאומית המתייחסת לאירועי טרור מקומיים ובינלאומיים. 2,977 אישה ואיש קפחו חייהם באירועי אותו היום. בין הנפגעים באסון מגדלי התאומים אותו יום מצאו מותם ארבעה ישראלים.

בישראל הוגדר פיצוץ מגדלי התאומים כפגיעת איבה. שלשה מבין ארבעת הנפגעים הוכרו בישראל כנפגעי איבה על הזכויות שהכרה זו מזכה את משפחת ההרוג ושאיוריו. ישראלי רביעי שנספה באסון זה הוגדר אמנם כנפגע איבה אך משפחתו אינה נחשבת 'זכאית' לתגמולים על פי החוק שכן הנספה כבר לא הוגדר 'תושב ישראל' כמובנו בחוק. תושבות בישראל היא תנאי מקדמי לזכאותו של מי שנפגע בפגיעת איבה בחו"ל: כך קובע החוק.

פעולות האיבה לא פסקו. בתקופה שבין 1974 ל-1987 בוצעו 297 מעשי איבה. הפגיעות היו בשטחי ישראל, יהודה ושומרון עזה, וגם בחו"ל. בפיגוע רצחני בבית-ספר במעלות נהרגו 22 'בני ערובה', תלמידי תיכון מצפת בטיולם בצפון (15.5.1974).

בתאריך 11.3.1978 ארע פיגוע 'אוטובוס הדמים' במהלכו נחטף אוטובוס על כביש החוף בידי מחבלים שהגיעו בסירה לחופי הארץ. 35 מנוסעיו נהרגו, ו-71 איש נפצעו.

באירוע אחר נורו שבעה ישראלים, מהם ארבעה ילדים בידי מצרי לובש מדים במתקפת ראס בורקה. ארבעה נפצעו באותו אירוע קשה (5.10.1985). אף שהאירוע היה מחוץ לגבולות ישראל, נחשבים קרבנות ראס בורקה נפגעי איבה. באי השלום ליד נהרים נרצחו שבע תלמידות מבית שמש ונפצעו שש מתברותיהן כשחייל ירדני חמוש פתח עליהן באש (13.3.1997). מעשי רצח אלה לא בוצעו אמנם בידי ארגון מחבלים, אלא מיד איש צבא של מדינה זרה, אך ישראלי שנפגע מאש 'גורם עויין' - מוגדר 'נפגע איבה'.

בתקופה שבין 1988 ל-1993 נרשמו 449 מעשי איבה בהם נפגעו 724 נפשות. תקופה זו מכונה בשם ה"אינתיפדה הראשונה". הייתה זו 'התקוממות' ספק מאורגנת ספק ספונטנית של פלשתינאים בכל שטחי יהודה ושומרון. תושבי השטחים פגעו בחיילי צה"ל ובאזרחים רבים בכל רחבי הארץ. כן בוצעו מעשי חבלה קשים, הרג והרס בשגרירות ישראל בארגנטינה (17.3.1992) ובלונדון (26.7.1994). רצח התלמידה הלנה ראפ בדרכה לבית הספר בבת ים (24.5.1992) הבהיר שגם ילדי בתי ספר הם יעד למחבלים.

לא נוכל למנות כאן את כל פעולות האיבה שארעו. בהמשך נציג כמה אירועים קשים. פיגועים רבים וכואבים לא נזכרים בדפים אלה, אך זכר הנופלים, הפצועים היתומים, וכבודם עמנו.

<sup>7</sup> עד שנת 2017 הוכרו ישראלים שנפגעו בפעולת טרור בחו"ל רק אם תקיפת הטרור כוונה ישירות נגד ישראל. בתחילת 2017 שונה החוק בעקבות אירועים בגרמניה ובתורכיה (2016) כך שישראלים שנספו בכל פעולת טרור בחו"ל יוכרו כנפגעי איבה בישראל. דניאל סלומון בראונר יונצח אפוא כנפגע איבה. המקור: מר שלמה אבן, 'הצוות הדידקטי בע"מ', עורכי מערכת 'יזכור' לאזרחים חללי איבה מטעם המוסד לביטוח לאומי, התכתבות מיום 28-11-2019.



בתקופה שבין 1994 לסוף אותו עשור (2000) נרשמו 690 מעשי איבה בהם נפגעו 2,278 אשה ואיש. ב-19.10.1994 פוצץ עצמו מחבל מתאבד באוטובוס בקו 5 בתל אביב וגרם למותם של 22 נוסעים ופציעתם של 75 נוספים. בירושלים נפגעו שני אוטובוסים בקו 18 בירושלים כשמחבל מתאבד פוצץ עצמו. האירוע הראשון בתאריך 25.2.1996 בו נהרגו 26 נוסעים, הפיצוץ השני בקו זה אירע בתאריך 3.3.1996 בו נספו 19 נוסעים. בתאריך 21.3.1997 ארע פיצוץ בקפה אפרופו בתל אביב בו נהרגו שניים ונפצעו 48 עוברי אורח. בתאריך 4.9.1997 באירוע ברח' בן יהודה במרכז ירושלים נספו חמשה ונפצעו מעל מאה עוברי אורח. פעולות האיבה החמירו מאד במהלך ה"אינתיפדה השנייה", המכונה גם "אינתיפדת אל-אקצה". במהלכה היו 700 פיגועי טרור בהם נפגעו 6,741 נפשות. ניתן לראות בפיגוע שארע בדולפינריום על חוף תל אביב (1.6.2001) כאחד האירועים הקשים שארעו באותה עת בשל היות רוב הנפגעים בני נוער, חלקם ילדים יחידים להורים עולי בריה"מ לשעבר. ב-17 לאוקטובר אותה שנה נרצח השר רחבעם זאבי בעת שהותו במלון בירושלים.

שנת 2002 היתה עתירת מעשי טרור שגרמו לנפגעים רבים. במהלך ליל הסדר אותה שנה (27.3.2002) פוצץ עצמו מחבל במלון פארק בנתניה. באירוע קשה זה נספו 30 איש בעודם מסבים לשולחן הסדר. 160 איש נפצעו קשה. ארבעה ימים לאחר מכן ארע פיצוץ במסעדת מצה בחיפה, 15 איש נספו, וארבעים נפצעו. בתאריך 20.6.2002 חדר מחבל ליישוב איתמר, ובכלי נשק שהיה בידו רצח את גב' שבו ושלושה מילדיה, פצע שניים נוספים וכן הרג את מפקד כתת הכוננות ביישוב, יוסף טויטו. ב-31 ביולי אותה שנה ארע פיצוץ בקפיטריה בהר הצופים בירושלים בו נהרגו שבעה ונפצעו 86 סועדים. מחבלים מתאבדים גרמו אותה שנה למות רבים בעת שפוצצו מטעני נפץ שנשאו על גופם במהלך נסיעת אוטובוסים עמוסי נוסעים ברחבי הארץ.

בעקבות אירועי טרור חמורים אלה החליטה ממשלת ישראל, בראשותו של אריאל שרון, לפתוח במבצע צבאי, מבצע 'חומת מגן' שהחל מיד לאחר אירוע מלון פארק, ביום 29.3.2002 והסתיים שבועות לאחר מכן בתאריך 10.5.2002.

### **מאמץ למנוע פיגועים: מבצע 'חומת מגן' והקמת 'חומת הפרדה'**

רצח החוגגים סביב שולחן הסדר במלון פארק בנתניה, האירועים הבטחוניים הקשים לפניו ואחריו, כל אלו עודדו את ממשלת ישראל בראשות אריק שרון לצאת במבצע שנועד למוטט את הנהגת ותשתיות הטרור באיזור יהודה ושומרון. המבצע החל בתאריך 29.3.2002 בפריצה רחבת היקף לעיר רמאללה, בואכה משרדיו של יאסר ערפאת במוקטעה. כוחות צה"ל ושירות הביטחון הכללי (השב"כ) המשיכו לערים שכס, גינין, בית לחם, חברון, טול כרם, קלקליה ויריחו. הכוונה הייתה להשתלט על גורמי טרור ולפרק, עד כמה שניתן, מפקדות טרור בערים אלה ובכפרים סביבם. המבצע היה מהיר יחסית ואלים. במהלך המבצע זוהו ונעצרו מפקדים בארגוני הטרור, אותרו והושמדו מחסני תחמושת ונשק ומעבדות ליצירת חומרי נפץ. המבצע נמשך כמה שבועות והגיע לסיומו בתאריך 10.5.2002.

כאמור, מבצע 'חומת מגן' היה מאמץ בטחוני שנועד להפסיק את פעולות הטרור, להבטיח פירוק מנגנוני מחבלים ולהגברת תחושת הביטחון של תושבי מדינת ישראל. במקביל למבצע זה החלה בניה של 'גדר הפרדה' שנועדה להגביר את השליטה על קו הגבול לישראל. השילוב של מבצע צבאי מקיף והקמתה של 'גדר ההפרדה' נועדו למנוע או לפחות להקטין את חדירתם של מחבלים למרכזי האוכלוסייה בישראל. המבצע הועיל אך בחלקו. בתאריך 4.10.2003 ארע פיצוץ במסעדת מקסים בחיפה. באירוע קשה זה נרצחו 21 אשה ואיש ונפצעו ששים סועדים. בפיגוע באוטובוס בקו 2 מהכותל למרכז ירושלים (19.8.2003) נספו 23 ונפצעו 133 נוסעים.

### **פגיעות באזרחים לאחר 'חומת מגן': איזורי פגיעות ואירועים מקומיים.**

חרף מבצע 'חומת מגן', שנועד להגן על ישראלים מפני פעולות איבה, פיגועים נמשכו. מבצע 'חומת מגן' לא כלל את ארגוני הטרור ברצועת עזה. תושבי 'גוש קטיף' באזור הרצועה היו יעד לפיגועים קשים ומתמשכים. בפיגוע קשה שארע בכביש היוצא מיישובי הגוש נרצחו בתאריך 2.5.2004 טלי חטואל וארבעת בנותיה. תושבי החבל והציבור הישראלי כולו כאב אירוע זה. בסוף אוגוסט אותה שנה (31.8.2004) נהרגו 16 איש בבאר-שבע בפיצוץ מתאבדים בשני אוטובוסים. כן נפצעו בפיצוצים אלה גם כמאה בני אדם, נוסעים ועוברי אורח. שנת 2005 החלה עם פיגוע במועדון ה'סטייג' בתל אביב (25.2.2005) שגרם למות חמשה איש. בפיגוע נוסף בקניון השרון בנתניה (12.7.2005) נספו חמשה. בתאריך 26.10.2005 נהרגו ששה קונים בשוק בחדרה, ונפצעו 55 אישה ואיש.

### **מלחמה אחת ושלושה "מבצעים".**

פגיעות האיבה בתושבי ישראל הפכו שיגרה מצערת וכואבת. טרם ה'אינתיפאדות' כבר ידעו יישובי בקעת הירדן, בית שאן ומושב ירדנה, תושבי קרית שמונה ונהריה אירועים קשים של ירי קטיושות ופגיעות מחבלים. גם תושבי הדרום, כולל גוש קטיף ידעו תקיפות כואבות וקשות, אך 'מלחמה' אחת הפכה את העורף הישראלי כולו לחזית. אירועי "מלחמת לבנון השנייה" מסמלים אולי מצב בו כל החברה הישראלית הפכה עורף בטחוני. אף שאזרחים לא לחמו בחזית זו, הם היו חלק ממנה. שלא מרצונם, היו אזרחי הצפון, נשים גברים קשישים וילדים בלב האירועים. שוב לא היה העורף מוגן. רקטות, טילים ופגזים נורו ממעבר לגבול ופגעו משמעותית ביחידים ובמשפחות, בבתים, במשקים חקלאיים ובמפעלים. הפגיעה הפכה קשה והרסנית. ישובים רבים, קהילות שקטות הפכו כאמור חזית קשה וכואבת. בצד מלחמת לבנון השנייה הוחמרו האירועים בחזית הדרום, באיזור שזכה לכינוי 'עוטף עזה'. ירי רקטות, פגזי מרגמה – כל אלה הפכו לשיגרה, לעיתים יומית, באיזור זה.

ארבעה אירועים משמעותיים גרמו לפגיעות בישראלים. הנפגעים מוגדרים 'נפגעי איבה':  
מלחמת לבנון השנייה (12.7.2006 עד 14.8.2006)  
מבצע עופרת יצוקה (27.12.2008 עד 18.1.2009)  
מבצע עמוד ענן (14.11.2012 עד 21.11.2012)  
מבצע צוק איתן (8.7.2014 עד 26.8.2014)

אף שמבצעים אלה מוגדרים לכאורה בתאריכים 'מדויקים', הימים שקדמו להם, ופרקי הזמן לאחריהם היו עתירי מתח ובהלה של תושבים בשל פגיעות כתוצאה משיגור רקטות, פגזים ומגוון פעולות טרור. תחילה ידעו זאת תושבי הצפון במלחמת לבנון השנייה אך לאחר מכן עברה החזית, ובמקביל, ליישובי 'עוטף עזה'. המתקפות ממעבר לגבול והפגיעות באזרחים רבים גרמו לישראל להגיב במבצעים צבאיים. האזרחים שנפגעו במהלך או כתוצאה של פיגועים אלה מוגדרים כולם 'נפגעי איבה'. נסקור בקצרה מקצת מאירועים אלה. הם משקפים התייחסות ממלכתית חדשה, נרחבת ושונה של המושג 'מעשי איבה'.

#### **מלחמת לבנון השנייה: פגיעות מקיפות באזרחים, אך האמנם 'מלחמה'? (1.7.2006 עד 14.8.2006)**

מלחמת לבנון השנייה פרצה לאחר שמארב מחבלי חיזבאללה בגבול הצפון (12.7.2006) רצח שלשה חיילים ישראלים וחטף שניים. תגובת צה"ל עוררה מתקפה ארטילרית כבדה ומתמשכת שמקורה היה מדרום לבנון. המתקפה כוונה לעבר ערים מיושבות בצפון הארץ וכן לעבר ישובים כפריים יהודיים וערביים בגליל. מאות רקטות נורו לעבר ישובים ישראליים רחוקים מגבול הצפון, בהם חיפה, מגדל העמק, צפת, עפולה. גם בבית שאן התפוצצו רקטות שנורו מלבנון. הרקטות גרמו לפגיעות קשות ולבהלה ביישובי הצפון.

לראשונה, גם ערבים תושבי הגליל, מוסלמים ונוצרים מצאו עצמם מטרה להפגזות הקשות. הן גרמו לפגיעות חמורות ביחידים ובמשפחות ביישובים הערביים בגליל. ערביי הצפון זעמו על הפוגעים, שלא אמורים היו לפגוע באזרחים ערבים ביישובי הגליל. תושבי הצפון הערביים חשו עצמם כמי שמצויים "בין הפטיש לסדן" (מרעי-סרוואן 2010).

ברוב הישובים הערביים בגליל לא נבנו מקלטים. הנחת התושבים הערבים הייתה שאיש בלבנון לא יכוון נשקו נגדם. הרשויות לא אכפו חובת בניית מקלטים והתושבים לא עשו כן. לרוב המשפחות הערביות בכפרי הצפון לא היה אפוא מסתור מפני הפגזות ורסיסים. כפרים ובתים נפגעו על היושבים בהם.

מלחמה זו הציבה לראשונה את הצורך המקיף לדאוג ולטפל באוכלוסיה אזרחית רחבה. ב'מלחמה' זו (שאכן הוגדרה בתקשורת הישראלית כ'מלחמה') נהרגו 44 אזרחים, מהם 19 לא יהודים. בין ההרוגים נשים וילדים. כן נפצעו למעלה מאלפיים אישה ואיש, ומספר רב של תושבים הוגדרו 'נפגעי חרדה'. מערכה צבאית קשה זו טלטלה את כל יישובי הצפון במשך 34 ימים עד חתימת הסכם הפסקת נשק (14.8.2006).

בפרק ט' נתאר את התייחסות הרשויות לאוכלוסייה ולנפגעים. אף שהעימות בצפון תואר כ"מלחמה" לא הופעלו מנגנוני תמיכה וסיוע ממלכתיים שהיו אמורים, בקרות 'מלחמה' לטפל באוכלוסייה האזרחית. רשויות החירום הממלכתיות לא פעלו אף ששר הביטחון היה מוסמך להפעילן, אילו הוגדר העימות 'מלחמה' – וזאת לשם מתן סיוע לעורף. חרף התייחסות הרחבה ל'מלחמה' בעיתונות ובתקשורת, מדינת ישראל הגדירה כשבוע לאחר פרוץ אירועי מלחמת לבנון השנייה (18.7.2006) את זירת הצפון כ"מצב מיוחד בעורף" וזאת על פי חוק ההתגוננות האזרחית תשי"א 1951. המדובר בהגדרה פורמלית שמעניקה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הגדרה זו עקפה ומנעה משמעותית את הצורך להתייחס לאירועי הצפון כ'מלחמה', הגדרה שהייתה מחייבת התייחסות ממלכתית, מקיפה ומכובדת לאוכלוסייה שנפגעה.

אירוע כואב במהלך מלחמה זו הייתה נפילת רקטה שהתפוצצה במוסך רכבת ישראל בחוף שמן בחיפה וגרמה למותם של שמונה עובדים, ופציעתם הקשה של עובדים נוספים שם (16.7.2006).

חשופים להרג, פציעות והרס, הושפעו רבים מן המצב. תושבים הובהלו לחדרי המיון בבתי החולים אך ספק אם הצוות הרפואי שם היה ערוך לטפל בהיקף כה רחב של נפגעי 'הלם' שהופיעו בחדרי המיון ללא פגיעות, פציעות נראים לעין. לראשונה הוגדרו אלה כ'נפגעי חרדה' בהם נתמקד בהמשך.

אך תמה "מלחמה" זו, נהרגו שלשה באילת בעת שמחבל פוצץ מטען שנשא על גופו (29.1.2007). באירוע דריסה ביפו (2.7.2007) נהרגו שניים.

בתחילת שנת 2008 נהרגו שניים בפגיעה בדימונה (4.2.2008). באירוע טרור בבית חב"ד במומבאי, הודו, נהרגו בני משפחת הולצברג וארבעה אורחים ששהו בבית חב"ד אותה שעה, וזאת בידי פלשתינאים (26.11.2008).

באירוע קשה (6.3.2008) נרצחו שמונה ישראלים בעת תפילה ולימוד במרכז הרב בירושלים. ב 2 ביולי 2008 נהרגו בירושלים שלשה שנדרסו בידי מחבל שנהג בכלי הנדסי כבד. באותו קיץ ספג אזור 'עוטף עזה' הצתת שדות ושילוח רקטות ופגזים.

כתגובה לפגיעות אלה, החליטה בדצמבר 2008 ממשלת ישראל לצאת למבצע 'עופרת יצוקה' שנועד להכות במפקדות ובמתקני המחבלים ברצועה. הכוונה הייתה גם לאתר ולפגוע במנהרות שחפרו ארגוני הטרור בכוונה לחזור תת קרקעית למרכז יישובים אזרחיים בישראל. הכוונה אפוא הייתה למנוע פיגועי איבה.

#### **מבצע 'עופרת יצוקה' (27.12.2008 עד 18.1.2009)**

מבצע 'עופרת יצוקה' החל לאחר שישובים אזרחיים לאורך גבול עזה ספגו משך ימים מטר רקטות ופצצות מרגמה (פצמ"רים) – נשק תלול מסלול הנורה מרחוק.

צה"ל חדר לשטח רצועת עזה. העימות היה קשה. במהלכו נפגעו חיילים רבים ושלשה אזרחים נהרגו, 183 אזרחים נפצעו מהם 28 נפצעו קשה, 37 נפצעו בינונית ו - 118 אזרחים

נפצעו קל. בין הפצועים נשים וגברים בגילים שונים, בהם גם ילדים. במבצע זה, נרשמו 548 אזרחים תושבי האזור, בגילאים שונים - כ"נפגעי חרדה". על ההתייחסות לנפגעים אלה והטיפול בהם נתמקד בהמשך.

הפיגועים נמשכו לא רק בדרום הארץ. ב-11.3.2011 חדר מחבל ליישוב איתמר ורצח חמשה מבני משפחת פוגל בביתם. הרצח זעזע את תושבי המדינה. הוא הראה עד כמה חשובים תושבי יהודה ושומרון לפגיעה מיד שכניהם הפלשתינאים.

ב 18.8.2011 נהרגו ששה בדרכם מאילת לשדה התעופה 'עובדה' בדרום הארץ מירי מחבלים. שנת 2012 התאפיינה גם בשני פיגועים בחו"ל. הראשון (19.3.2012) ארע בטולוז צרפת ובו נרצחו שלשה תלמידים בבי"ס יהודי. אירוע נוסף התרחש בבורגס, בולגריה (18.7.2012). אוטובוס ובו תיירים ישראלים פוצץ בידי מחבל. שבעה נהרגו, שלושים ושלושה ישראלים נפצעו.

נפילת רקטה בה נהרגו שלשה אזרחים (ק. מלאכי, 15.11.2012) ארעה במהלך מבצע נוסף של צה"ל, מבצע 'עמוד ענן'.

#### **מבצע 'עמוד ענן' (14.11.2012 עד 21.11.2012)**

מבצע 'עמוד ענן' החל גם הוא לאחר סדרה מתמשכת של פגיעת רקטות ופצמ"רים לאורך היישובים הישראליים בגבול עזה. רקטות נורו והגיעו עד ערי גוש דן. גם בהן הושמעה אזעקה. כן נשמעו אזעקות בגוש עציון ובירושלים. למעלה מ-1500 רקטות נפלו בשטח ישראל. ארבעה אזרחים ישראלים נהרגו ואזרח נוסף נפגע בתאונה, כאשר רץ למרחב מוגן ונדרס בדרכו בידי כלי רכב חולף.

במהלך מבצע זה נהרגו ונפצעו כאמור אזרחים ישראלים ומספר רב יחסית של תושבים הפכו 'נפגעי חרדה' ונזקקו לטיפול. המבצע הצבאי נמשך שמונה ימים. תושבים רבים באיזור 'עוטף עזה' עזבו את בתיהם שעל הגבול ועברו למשפחותיהם בצפון או התארחו עם ילדיהם ביישובים רחוקים מגבול הרצועה. עסקים ומקומות עבודה רבים נסגרו. לקהילה נגרמו אפוא גם הפסדים כלכליים של ממש.

ב-12 ליוני 2014, נחטפו בגוש עציון שלשה נערים ישראלים. הם נרצחו והועלמו ביד מחבלים. האירוע זעזע את הציבור כולו. לימים נמצאו גופות הנערים והם הובאו למנוחות. הציבור ציפה לתגובה. בשל החטיפה ובשל רקטות ופגזים ששוגרו מרצועת עזה, יצאה ישראל חודש לאחר חטיפת הנערים למבצע צבאי נוסף, מבצע 'צוק איתן'.

#### **מבצע 'צוק איתן' ( 8.7.2014 עד 26.8.2014 )**

בליל 12.6.2014 נחטפו כאמור שלשה נערים ישראלים ונרצחו. באותם ימים נורו מאות רקטות לעבר ישראל. חמשה אזרחים נהרגו מהפגזות אלה ו- 837 אזרחים נפגעו גופנית ונפשית. צה"ל חדר לשטח רצועת עזה ובקרבות קשים פגע באויב אך גם סבל אבידות. מבצע

"צוק איתן" היה המבצע הצבאי הארוך ביותר (חמישים ימי לחימה) שביצע צה"ל. כמובן שגם אזרחים תושבי 'עוטף עזה' לא ידעו מנוח.

היה זה אכן מבצע ארוך ורב נפגעים. גם מבצע זה לא הוגדר 'מלחמה'. עם זאת, צה"ל החליט להעניק אות לחיילים ששרתו באותו מבצע (17.7.2015) והם עונדים אותו על מדיהם. ספק אם התושבים האזרחים, שנפגעו גופנית ונפשית במלחמה שנוהלה על סף ביתם - זכו להכרה ולהוקרה מקבילים. בנוסף, רוב התושבים באיזור 'עוטף עזה' ומעבר לו סבלו מהפסדים כספיים בשל סגירת עסקים והיעדרות מעבודה, נושא עליו נרחיב בפרק ה'.

בתום מבצע זה חזרו פיגועי איבה בתוך מדינת ישראל, רובם בידי יחידים. בין השאר היו אלה פיגועי דריסה (4.8.2014 ; 22.10.2014 ; 5.11.2014) בהם נהרגו ישראלים. פגיעה יוצאת דופן ארעה כאשר כבל אבטחה גמיש שהבטיח את נתנאל רואי עראמי, עובד סנפלינג ישראלי בן 26 לצורך בנייה בגבהים נחתך בידי פלשתינאים והוא נפל אל מותו (16.9.2014). יהודה גליק, פעיל ליכוד נורה בעת שיצא מ'מרכז בגין' בירושלים (29.10.2014) ונפצע קשה. ששה מתפללים נהרגו ושבעה נפצעו בפיגוע קשה בעת שמחבלים חדרו בעת תפילת בוקר לבית כנסת בהר נוף ירושלים וירו על המתפללים (18.11.2014).

פיגוע אירע בחו"ל כשרימון יד הוטל לעברו של שמואל בן הלל, ישראלי ששהה לצורך עבודתו במדינת מאלי באפריקה (20.11.2015). ב-17.1.2016 נרצחה דפנה מאיר בעתניאל, וחודשיים לאחר מכן (19.3.2016) נהרגו שלשה ישראלים באיסטנבול בפיגוע שכוון נגד מטיילים ישראלים. ב-8.6.2016 נרצחו ארבעה ישראלים שסעדו ליבם במתחם המסעדות ההומה 'שרונה' בלב תל אביב. ב-19.12.2016 נהרגה דליה אליקים בפיגוע דריסה בברלין, בירת גרמניה. בשל שינוי בהגדרת 'פגיעת איבה' באותה שנה, הפכו תושבי ישראל שנפגעו באירוע טרור (גם אם אינו מכוון נגד ישראלים) בעת שהותם בחו"ל להכרה כנפגעי איבה בישראל.

שלשה מבני משפחת סלומון נפגעו בביתם ביישוב חלמיש בפיגוע דקירה שארע בתאריך 21.7.2017, פיגוע קשה נוסף התרחש כשפלשתינאי חמוש רצח עובדת ועובד במפעל בו הועסק בעבר, באזור התעשייה ברקן (7.10.2018).

רשימה קשה וחלקית זו מבטאת את מגוון פגיעות האיבה בהם נפגעו אזרחים מיד מחבלים שפעלו ביוזמתם או בשליחות ארגוני הטרור. בשנים האחרונות לובשים חלק מפיגועי האיבה אופי של יוזמות מקומיות. המדובר בדקירת אנשים ברחוב או בביתם, אירועי דריסה, יריות מכלי נשק או השלכת אבנים ובקבוקי תבערה. כל אלה גורמים למוות או לפגיעה גופנית ונפשית של יחידים ומשפחות. גם עוברי אורח העדים לאירועים אלה, פגיעתם אינה קלה.

## פרק ב': פעולות הטרור 2004-2019 : נפגעי איבה

בפרק זה נציג מעט ממאפייני פיגועי הטרור שידעה ישראל, תוך הצגת מספר הפיגועים והיקף הנפגעים בהם.

לוח ב' 1 : פיגועי איבה בהם נרצחו אזרחים : אמצעי הפגיעה (2004 – 2019)

סה"כ	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2010	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	
105	1	3	4	9	12	2	2	4	9	4	4	19	3	4	12	13	ירייה
70						1					1	2	3	15	20	28	מחבל מתאבד
42						8	1	6	4	1		7	3	2	2	8	הפגזה
49						2							1	46			הפגזה מלחמת לבנון
48	1	4	4	4	8	6	1	1	5	2	2	1	2	3	2	2	דקירה
34																34	מחבל מתאבד באוטובוס
22	1		1	3				5	1						10	1	מטען חבלה
13				1	2	6			1			3					דריסה
4						3									1		הטיפה
4					2				2								זריקת אבן
3			1		1						1						הכאה
3		1				2											שוונות
2														2			פגז נטוש
1					1												רימון
400	3	8	10	17	26	30	4	16	22	7	8	32	12	72	47	86	סה"כ

הערה : הלוח כולל אירועי איבה בהם נפגעו אזרחים בשטח מדינת ישראל ואיו"ש. מקור : נתוני 'הצוות הדידקטי בע"מ'.

לוח ב' 1 מציג את התפלגות האמצעים שבהם השתמש מחבלים למטרותם. הלוח מציג את נתוני חמש עשרה השנים שבין 2004 לשנת 2019. כמחצית הנפגעים באותה תקופה נספו בשנים 2004 – 2006, שנים שלכאורה סיימו את האינתיפאדה השנייה (אינתיפאדת אל-אקצה) שמאפייניה היו פיצוץ מטענים ומחבלים מתאבדים. אזרחים נהרגו אותה תקופה גם כתוצאה מהפגזות במהלך מלחמת לבנון השנייה.

לאחר 2006 פחת יחסית מספר של הפגיעות בידי מחבלים מתאבדים, אך גבר יחסית מספר הישראלים שנפגעו מיריות, כולל יריות מכלי רכב נוסעים, צליפות, הפגזות מעבר לגבול (בעיקר באיזור 'עוטף עזה') דקירות ודריסה בכלי רכב.

בלוח הבא יוצג מספר הנפגעים והנספים בפעולות איבה, 2004 – 2018.

**לוח ב' 2: פעולות איבה: מספר האירועים והנפגעים (נספים ופצועים) לפי גיל הנפגע בעת הפגיעה (2004-2018).**

שיעור באוכ' 2017 <sup>8</sup>	סך הכול ב- %	סך הכול (N)	2016-2018	2013-2015	2010-2012	2007-2009	2004-2006	תקופה
		2,058	198	613	329	482	436	גיל בעת הפגיעה
		<b>7,228</b>	<b>336</b>	<b>1,629</b>	<b>1,077</b>	<b>1,354</b>	<b>3,032</b>	<b>מספר האירועים</b>
		3.5	1.7	2.6	3.3	2.8	6.9	<b>ממוצע נפגעים לאירוע</b>
		100.0	4.5	21.9	14.5	18.2	40.9	<b>התפלגות הנפגעים באחוזים</b>
33.3	16.8	1,220	12.2	13.9	18.3	18.0	16.8	עד 17
10.2	12.5	902	13.0	11.6	11.6	10.9	13.0	17-25
6.9	9.4	682	12.5	7.6	9.0	8.1	10.1	26-30
12.4	15.9	1,152	21.5	16.7	14.9	16.3	17.3	31-40
11.4	16.4	1,185	16.9	16.4	15.7	16.9	18.5	41-50
10.2	15.8	1,140	11.6	15.4	17.2	17.3	14.1	51-60
8.9	8.4	608	8.0	11.6	8.2	7.9	6.5	61-70
5.9	4.7	339	4.1	6.6	4.6	4.4	3.6	+70
100.0	100.0	-----	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	סה"כ

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

מספר פעולות האיבה שבצעו ארגוני הטרור ושלוחיהם לא פחת עם השנים. בשנים 2013-2015 בוצעו 613 פיגועי איבה שהותירו 1,629 קרבנות. בשנים 2004-2006 היו 436 אירועי טרור, אשר הותירו למעלה משלושת אלפים נפגעים, משמע 6.7 נפגעים בכל פעולת איבה. מספר הנפגעים מינואר 2004 ועד דצמבר 2018 (פרק זמן של חמש עשרה שנה) הקיף 2,058 פעולות איבה בהם נפגעו מעל שבעת אלפים נשים וגברים, רובם בפעולות איבה שארעו בשולי האינתיפאדה השנייה. בפעולות האיבה נפגעו בני גילים שונים. בולטים בהם נפגעים קטינים (עד גיל 17). נפגעים בוגרים גילאי 31-60 נפגעו בשיעור העולה על שיעורם באוכלוסייה.

**לוח ב' 3: נפגעי איבה: התפלגות מספר הנספים לפי גיל ושנה (2004-2018).**

באחוזים	סך כל הנספים (N)	2016-2018	2013-2015	2010-2012	2007-2009	2004-2006	תקופה
	400	35	59	45	51	210	גיל בעת הפגיעה
	<b>100.0</b>	<b>8.7</b>	<b>14.8</b>	<b>11.3</b>	<b>12.7</b>	<b>52.5</b>	<b>מספר הנספים</b>
							<b>התפלגות באחוזים</b>
13.2	53	2	9	6	7	29	עד 17
11.5	46	5	8	4	6	23	17-25
14.5	59	7	6	8	8	30	26-30
18.0	72	8	6	7	10	41	31-40
16.3	65	6	12	6	5	36	41-50
15.0	60	2	10	11	9	28	51-60
7.8	31	4	5	1	4	17	61-70
3.5	14	1	3	2	2	6	+70
100.0							סה"כ

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

<sup>8</sup> המקור: שנתון סטטיסטי לישראל 2001, פרק 2.



ארבע מאות נפש נספו בפעולות איבה בחמש עשרה השנים שבין 2004 ל 2019. בין הנרצחים ילדים, צעירים, מבוגרים ואף קשישים. כרבע מהנספים (24.7%) גילם נמוך מ 25 שנה. למעלה ממחצית הנספים נרצחו בתקופה שלאחר האינתיפאדה השנייה, ולאחר מבצע "חומת מגן" (אביב 2002) שאמור היה להפחית משמעותית את מעשי האיבה. בממוצע אבדו חייהם עשרים וחמשה נפש כל שנה בפעולות האיבה בין השנים 2004 – 2018, בדומה לממוצע היקף הנספים בשנים שקדמו לכך.

להשלמת הלוח, בתאריך 7.2.2019 נרצחה הצעירה אורי אנסבכר בעין יעל בירושלים. חודש לאחר מכן נורה ונהרג הרב אחיעזר אטינגר (17.3.2019). רינה שנרב נרצחה בפיצוץ מטען שהופעל מרחוק (23.8.2019), אירוע בו נפצעו גם אחיה ואביה. בנוסף נהרגו בשנת 2019 עוד ארבעה, כולם בהפצצות מעזה (5.5.2019) והם: משה אגדי, משה פדר, זאיר אלחמאמדה והרב פנחס פשוזמן, חסיד גור.

בין 2004 לשנת 2019 נפגעו עשרים וארבע משפחות בפיגועי איבה בהם נספה יותר מן משפחה אחד בין אם היה זה פיגוע 'ישיר', בהפגזה או ברקטה שנורתה לעבר ישראל.

## אירועי איבה בהם נפגעו, בעת ששהו יחד, בני משפחה אחת (2004 – 2019)

שורות אלה מתייחסות לפיגועי טרור בהם נפגעו יחד בני משפחה אחת:

1. בני הזוג איתן קוקוי ורימה נוביקוב, נרצחו ברכבם (27.2.2004) בפיגוע סמוך למיתר. בתם התינוקת מישל היתה עמם בעת הרצח ברכב אך ניצלה.
  2. האם הילה חטואל ובנותיה מירב, רוני טליה והדר נרצחו כולן יחד (2.5.2004) ביריות על ציר כיסופים, ביציאה מחבל מעון.
  3. משפחת ניב, צילה, ליאור וגלעד נרצחו במלון בטאבה, סיני (7.10.2004)
  4. פאיקוב אולג ולודמילה, נרצחו במלון בטאבה, סיני (7.10.2004)
  5. קול דב ורחל, מירושלים נורו על ציר כיסופים (24.7.2005)
  6. אל-זיאדת סללאם ובעלה חאלד, נפגעו מפגז נטוש סמוך לנחל עוז (28.3.2006)
  7. הלוי, הלנה ורפאל מקדומים אספו מחבל כנוסע. הוא התפוצץ ברכבם (30.3.2006)
  8. איצקוביץ יהודית ואיילת פיסאחוב בתה, נהרגו במירון בפגיעת קטיושה (14.7.2006)
  9. טולוזי רביע ומחמוד, נהרגו בנצרת בעת הפגזה, (19.7.2006)
  10. זריבי מזל ואמיר, נהרגו בעכו, בעת הפגזה (3.8.2006)
  11. תמם, אריה ועמוס, נהרגו בעכו, בעת הפגזה (3.8.2006)
  12. ג'ומעה מסירה, סולטנה, פדיה, נהרגו בערב אל ערמשה, בעת הפגזה (5.8.2006)
  13. אסדי פתחי, מרים, נהרגו בדיר אל אסד, בעת הפגזה (10.8.2006)
  14. הולצברג, רבקה וגבריאל-נח, נורו במתקפת מחבלים בבית חב"ד במומבאי הודו, (26.11.2008)
  15. אימס, טליה ויצחק, נורו בבית חגי, (31.8.10)
  16. פוגל אלעד, הדס, אהוד, יואב, רות, נרצחו בפיגוע דקירה, איתמר (11.3.2011)
  17. גז משה ופלורה מכפר סבא. נורו בדרכם לאילת (18.8.2011).
  18. קרלינסקי, שולמית ודב מכפר סבא נורו בדרכם לאילת (18.8.2011).
  19. פלמר, אשר ויונתן מקרית ארבע נהרגו מפגיעת אבן על כביש חברון (23.09.2011)
  20. סנדלר, יונתן ובניו אריה וגבריאל נרצחו בטולוז, צרפת (19.3.2012)
  21. ריוה, מרים ועמנואל נורו בעת ביקור במוסיאון היהודי בבריסל, בלגיה (24.5.2014)
  22. הנקין איתם, נעמה נורו סמוך לאלון מורה (1.10.15)
  23. דיטמן יעקב ונתנאל, נורו סמוך לחברון (13.11.2015)
  24. סלומון יוסף, חיה ואלעד נרצחו בפיגוע דקירה, חלמיש (21.7.2017)
  25. רינה שנרב בת 17 נהרגה מפיצוץ מטען ליד עין בובין. אביה ואחיה נפצעו (23.8.2019)
- על המשמעות הטראומטית של פגיעה בכמה בני משפחה באירוע טרור אחד, נתמקד בהמשך.

## פרק ג': נפגעי איבה בישראל: המענה הממלכתי

טרם הקמת המדינה ובמהלך מלחמת העצמאות היו אלה ארגונים וולונטריים ו-ועדי יישובים אשר קיבלו על עצמם לדאוג מקומית לתושבים שנפצעו, לאלמנות וליתומים של קרבנות הימאורעות, להציע להם טיפול ושיקום, הכול על-פי היכולת והמשאבים המקומיים שהצליחו פרנסי כל יישוב לאסוף ולהקצות למטרה זו.

עם הקמת המדינה הוקם ה'משרד לנפגעי מלחמה אזרחיים' ובראשו עמד שר. עם פירוק משרד ממשלתי זה (1952), הועבר הטיפול בנפגעי מלחמה אזרחיים לשכות הסעד המקומיות – ביישובים השונים. לאחר הקמת המוסד לביטוח לאומי (1953) הוכרו נפגעי האיבה, בהם מי שבאו לסייע ליישובי העולים כ'נפגעי ספר' שזכויותיהם מקבילות לזכויות השמורות בחוק לנפגעי עבודה. בשנת 1970, עם התגברות פעולות הטרור בישראל ונגד מטרות ישראליות בחו"ל, נחקק חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל – 1970. נפרט עתה בקצרה כל אחד מהסדרים<sup>9</sup> ממלכתיים אלה שנועדו לטפל בנפגעי איבה - והמאפיינים שלהם.

### המשרד לנפגעי מלחמה אזרחיים

אזרחים שנפגעו בתקופת מלחמת השחרור ולאחריה הופנו לקבלת סיוע וטיפול מידי 'המשרד לנפגעי מלחמה אזרחיים' (נאור, תשע"א). משרד (מיניסטריון) זה הוקם על פי החלטת ממשלת ישראל בסוף שנת 1949. בראש המשרד עמד שר, הרב יהודה לייב הכהן מיימון. משך שנות פעילותו (1949-1951) טיפל המשרד בכ-1500 איש מתוכם כ-900 נכים ו-600 אלמנות ויתומים (שנתון הממשלה, 1953). עם ביטול משרד ממשלתי זה בשלהי 1952 הועבר הטיפול בנפגעים אלה לשכות הסעד ביישובים השונים.

הטיפול בנזקי רכוש שאירעו עקב המלחמה הועבר למשרד האוצר. הפיצוי על נזקים למבנים, שטחי חקלאות, ציוד ורכוש מומן מתקציב חוק הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה תשי"א-1951.

### הפקדת הטיפול בנפגעי מלחמה אזרחיים בידי לשכות הסעד המקומיות

אזרחים שנפגעו במלחמת השחרור ולאחריה הועברו לטיפול לשכות הסעד המקומיות. להבדיל מכל שאר הנזקקים שהיו בטיפול לשכות הסעד<sup>10</sup> באותה שעה, נפגעי המלחמה

<sup>9</sup> פירוט נוסף המתייחס לכל אחד מהסדרים אלה ניתן למצוא במאמר ינאי, א' (1993).

<sup>10</sup> מימון הסיוע לנזקקי סעד בכל רשות מקומית היה על פי נוסחת "השתתפות מקומית" – דהיינו, בחלק מן ההוצאות לרווחה נשא היישוב ממקורותיו, ובחלק מן ההוצאות בתחום זה נשאה המדינה, באמצעות משרד הסעד. עוד היום קיימת שיטת מימון זו. כיום נושא כל יישוב ב 25% מהוצאות הרווחה בו, והמדינה נושאת במימון 75% הוצאות הרווחה שאושרו לכל רשות המקומית.

ומשפחותיהם הוגדרו כ"מקרים ארציים" – שמימון הטיפול בהם ועלות שיקומם חלו על חשבון תקציב המדינה, ללא השתתפות הרשות המקומית.

אך האתגר לא היה רק כספי. המשימה להתמסר ולספק את כל צורכיהם של נפגעים אלה ולדאוג להם ולמשפחותיהם, לא הייתה קלה. לשכות הסעד היו טרודות באותן שנים באתגרים נוספים: גלי העלייה, תושבי המעברות, דאגה לקשישים, בודדים ומשפחות במשבר הגירה בהם מי שחוו את אימת השואה. ספק אם מטלות קשות ומורכבות אלה אפשרו לעובדי לשכות הסעד ביישובים השונים לדאוג בנפרד, באורח מקצועי ומקיף במענה לצורכיהם החומריים והנפשיים של נפגעי מלחמת העצמאות וכל מי שנפגעו מידי המסתננים והפידאיונים.

פעולות האיבה נמשכו ללא הרף. הפגיעות היו לאורך הגבול וקרוב למרכז הארץ (אטלס כרטא לוח 189). בעיקר נפגעו יישובי העולים שהוקמו בכפרים נטושים לאורך קווי שביתת הנשק, אך מסתננים חדרו גם לכפר הס (11.6.53), ליהוד (12.10.53) לשפיר (11.4.56) ועוד. הציבור כולו זועזע לשמע ההרג בעקבות מארב מחבלים לאוטובוס אגד במעלה עקרבים (17.3.54), מארב בו נרצחו רוב הנוסעים.

ייתכן שאירוע זה מסמל נקודת מפנה בהתייחסות לנפגעי האיבה. המוסד לביטוח לאומי שזה מקרוב הוקם (Doron, 1991) החל לדאוג לנפגעי הספר, לטפל בהם ולתמוך בהם. הכנסת יזמה את חקיקת חוק הגמלאות לנפגעי ספר, תשט"ז-1956 שנחקק כתוכנית ממלכתית, סטטוטורית, לא גבייתית. ביצוע התכנית והפעלתה הופקדו בידי המוסד לביטוח הלאומי.

#### **חוק הגמלאות לנפגעי ספר, תשט"ז-1956**

חוק הגמלאות לנפגעי ספר תשט"ז-1956 יצר עיקרון חשוב. הוא הכיר בכל האזרחים שנפגעו בפעולות האיבה כמי שנפגעו בעבודה, משמע - שווים בזכויותיהם לנפגעי עבודה. הגדרת 'ספר' הייתה בידי שר הביטחון, הוא ראש הממשלה. שולי המונח "ספר" היו רחבים שהרי הכוונה הייתה להקיף את כל האזרחים שנפגעו ברחבי הארץ למן מלחמת העצמאות ולדאוג להם. על אף ניסיונות של גורמים שונים להעביר את הטיפול בנפגעים אלה לאגף השיקום במשרד הביטחון (ינאי, 1993), החליטה הכנסת שהמוסד לביטוח לאומי שהחל פעולתו באותן שנים, ולא משרד הביטחון, יטפל בנפגעים אלה.

#### **חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970**

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 התקבל בכנסת ביום 22.7.70. החוק הביא עמו שבעה חידושים עקרוניים בעלי משמעות למי שנפגעו בפעולות האיבה. החידושים שהביא עמו החוק מתבטאים בהגדרת פעולת איבה בחוק; הקמתה של "רשות מאשרת" הקובעת איזה אירוע היה אכן פיגוע איבה; הקבלה סימטרית של זכויות נפגעי איבה לאלה

של נכי צה"ל ומשפחות שכולות; הגדרת זכויות נפגעי איבה בחוק; מימון ממלכתי מלא של תגמולים אלה והכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק זה והפנייתם לקבלת טיפול בענף איבה במוסד לביטוח לאומי. כן הבטיח החוק את הזכות לערער על החלטות המוסד לביטוח לאומי בפני בתי-הדין לעבודה. לחוק היו סעיפים רבים נוספים. מתוך כוונה להתאימו לציפיות ולצרכים עבר החוק תיקונים ועדכונים שעליהם נעמוד בהמשך. נרחיב מעט על השינויים המשמעותיים שנוצרו עם חקיקת חוק התגמולים לנפגעי איבה תש"ל-1970.

#### א. הגדרת "פעולת איבה" ו"נפגע איבה" בחוק:

"פגיעת איבה" הוגדרה בחוק (סעיף 1) "פגיעה מפעולות איבה של כוחות צבאיים או צבאיים-למחצה או בלתי סדירים של מדינה עוינת לישראל, פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולת איבה של כוחות אויב, וכן פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב". החוק גם הגדיר "נפגע פגיעת איבה" וקבע שאם "נפגע אדם בנסיבות שיש בהן יסוד סביר להניח שנפגע פגיעת איבה, יראו את הפגיעה כפגיעת איבה אם לא הוכח אחרת". בכך הותיר החוק שוליים רחבים יחסית של שיקול דעת למקבלי ההחלטות. הגדרה בסיסית זו הורחבה עם אישור התיקונים לחוק שיופיעו בהמשך פרק זה.

#### ב. הקמתה ותפקידה של ה'רשות המאשרת':

סעיף זה המתייחס להגדרת ה'רשות המאשרת' (סעיף 10 בחוק) נתקבל מאוחר יחסית אך חשיבותו רבה. הסעיף קובע כי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה, ימנה רשות מאשרת שבסמכותה לאשר כי פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה. כתובת הרשות היא משרד הביטחון. הרכב חברי הוועדה ושמות חבריה לא ידועים ולא מתפרסמים אך היא כוללת נציגים מזרועות ביטחון שונים האמורים להכיר את זירת המפגעים. בדרך כלל מקבלת הרשות את החלטותיה בסמוך לאירוע הטרור. במקרים מורכבים של פגיעה מסתורית, רצח עלום וגם תקיפה מינית על הרשות לקבל החלטה בתוך שלושה חדשים מהיום בו הוגשה תביעה. על החלטת ה'רשות המאשרת' אפשר לערער בפני ועדת ערר של חמישה ובראשה שופט שיתמנה על ידי שר המשפטים. יתר חברי הוועדה מתמנים בידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה.

באשר למעמדה של 'הרשות המאשרת' קבע בג"צ כי "על-פי פרשנותו של החוק, הסמכות לקבוע כי פלוני נפגע בגופו או בנפשו עקב פגיעת איבה, מסורה לרשות המאשרת; לה-ולה בלבד. סמכות זו מהווה חלק בלתי נפרד מסמכותה של אותה רשות לקבוע כי "פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה". כיוצא בכך, סמכותה של הרשות היא לקבוע אם נתקיים קשר סיבתי בין הפגיעה בפלוני לבין פעולת האיבה ("הראש הצבאי"), והאם מוגבלותו הספציפית של אדם או נכותו המסויימת נגרמו כתוצאה מאותה פגיעת איבה. בנוסף, הסמכות לקבוע אם נתקיים בפלוני "הראש האזרחי" של "נפגע", דהיינו, אם הנפגע אזרח או תושב ישראל הוא וכו' - ניתנת למוסד לביטוח לאומי ולו בלבד" (בג"צ קצב - 10954/03).

### ג. סימטריה בין זכויות לובשי מדים שנפגעו לזכויות אזרחים נפגעי איבה.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 קבע כי אם אדם נפצע בפעולת איבה והפך נכה, יחולו עליו הזכויות המתאימות כמשמעותן בחוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1959 [נוסח משולב], בשינויים המחויבים. במקורו, נועד חוק זה רק ללובשי מדים, אנשים שנפגעו בעת שירותם הצבאי. בנוסף, אם אדם נספה בפעולת איבה, יחולו על שאיריו הזכויות כמשמעותם בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) התשי"י-1950, בשינויים המחויבים. החוק קבע לפיכך סימטריה מלאה בין זכויותיהם של לובשי מדים שנפגעו בעת מילוי תפקידם הצבאי לבין זכויות אזרחים שנפגעו בפעולת איבה.

### ד. הגדרת זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה בחוק

זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה הוגדרו בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970. הזכויות כוללות טיפול רפואי מקיף, תגמול בתקופת הטיפול הרפואי ותגמול נכות למי שנקבעה נכותו הקבועה. סכום התגמול נקבע לפי דרגת הנכות. מלכתחילה נקבע כי נכה שדרגת נכותו 100% יקבל תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגה 17 בדירוג המנהלי. התגמול לנכה פעולת איבה שווה לתגמול המשולם לנכה צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום).

שיעור התגמול אינו מושפע מהכנסות הנכה מכל מקור שהוא. מאידך, יש נפגעי איבה שנפגעו באירוע טרור בעת שהיו בעבודה. אם שכרם או הכנסתם המוכרים בביטוח הלאומי גבוהים מן התגמולים להם הם זכאים כנפגעי איבה, בידם הזכות לבחור האם יעדיפו לקבל קצבת 'נפגע עבודה' להם זכאים בשל הפגיעה בעת העבודה, או לקבל זכויות כ'נפגעי איבה' שבצידן מגוון רחב של הקלות והטבות. הזכות לבחור בין ההכרה כ'נפגע עבודה' ל'נפגע איבה' על הזכויות הכרוכות בכך שמורה לנפגע או לשאיריו, ומוצע להם להיוועץ באורח מקיף ומקצועי טרם יקבלו החלטה.

בנוסף, קיימת תוספת תגמול לנפגעי איבה שהם נכים קשים, וכן לנכה 'נצרך' שהכנסותיו, והכנסות בני משפחתו התלויים בו, נמוכות, והוא אינו מסוגל להשתכר כדי מחייתו עקב פגיעתו ואין סיכוי סביר שיהיה אפשר לשקמו בעתיד.

קיים גם תגמול לנכה 'מחוסר פרנסה' שהכנסתו והכנסת בני ביתו נמוכות ואין ביכולתו ליצור הכנסה או להגדילה. הזכאות לתגמול זה נקבעת בידי ועדה מיוחדת. תגמול זה משולם על פי רוב במקום תגמול הנכות ולתקופה מוגבלת בלבד.

החוק מקנה מגוון תוספות מיוחדות וגם הטבות ומענקים לנכים. נספח א' מפרט זכויות אלה. בין ההטבות כלולה תוספת ניידות ועזרת הזולת בביצוע פעולות היום-יום הנקבעת על-פי חומרת הנכות. הסיוע כולל למשל ציוד עזר לנשים נכות, ציוד למי שהפכו משותקים או לעיוורים בעטיה של פגיעת איבה, ציוד לנפגעים קשים, ציוד מיוחד לפגועי או קטועי יד וכן סיוע ברכישת מכונית רפואית והחזקתה.

במענה לצרכיהם, כוללות זכויות נכי פעולות איבה דמי ביגוד, מענק לנעליים, דמי חימום וקירור, תשלום בעבור כלב נחייה, מענק מעלית, מענק הבראה, הנחה בתשלום מס הכנסה, מענק לימודים לילדי נכים הלומדים במוסד להשכלה גבוהה, מענק לרגל נישואין או כניסה לדירה, החזר מס קנייה ומע"מ על פריטים אישיים בסיסיים או נחוצים בשל הנכות, הנחה בשכר דירה לדיירי עמידר, הלוואות ומענקים לדוור, אגרת פטור והנחות בעת רכישת דירה, הנחה במס רכישה ומס שבח מקרקעין, הנחה במסים עירוניים (ארנונה), השתתפות בתשלום מס בריאות לנכים נצרכים ומחוסרי פרנסה שמנכים מתגמוליהם דמי ביטוח בריאות ועוד.

נכים נפגעי איבה זכאים גם לשיקום כלכלי עצמאי או להכשרה מקצועית למי שאינו יכול לחזור לעבודתו הקודמת או לעבודה מתאימה אחרת, והוא מבקש לרכוש לעצמו משלח יד המתאים למגבלותיו. השיקום כולל לימודים לקבלת תעודת בגרות ולימודים לצורך השכלה גבוהה. הסיוע ניתן לתקופת הלימוד המקובלת להשלמת הלימודים עד לתואר ראשון. נכה זכאי לדמי מחיה בזמן לימודיו אם תוכנית הלימודים אינה מאפשרת לו לעבוד. מגוון זכויות מוענקים לנפגעי איבה נכים, יתומים, אלמנות ומשפחות שכולות. התיאור של התגמולים בכסף ובעין שהוצג למעלה הוא חלקי וכפוף לשינויים ועדכונים. פרטיו מוצגים כאמור בנספח א' לצורך הדגמה בלבד. כאמור, זכויות אלה שמקנה החוק אמורות להיות זהות לזכויות נכי צה"ל ומשפחות שכולות.

#### ה. מימון התגמולים מאוצר המדינה

כל התגמולים בכסף ובעין שתוארו למעלה וכן ההטבות ותוכניות השיקום המיועדות לנפגעי איבה על פי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 – ממומנים במלואם מאוצר המדינה. המדינה מכסה אפוא את מחיר הטיפול והסיוע שהחוק מקנה לנכים, ליתומים, לאלמנות ולמשפחות שכולות. סעיף 18א לחוק קובע כי "תגמולים לפי חוק זה יינתנו מאוצר המדינה באמצעות המוסד". המוסד לביטוח לאומי מגיש את הטיפול, הסיוע ואת מגוון השירותים שהחוק מעניק לנפגעי איבה. באשר לכיסוי ההוצאות המנהליות, ה"תקורה" שבשולי ביצוע החוק, נקבע (סעיף 18ב) כי "אוצר המדינה ישפה את המוסד, על פי דרישתו, על כל הוצאה שהוציא למתן התגמול ואת החלק היחסי מההוצאות המנהליות של המוסד הנובע מביצוע חוק זה". ביצוע החוק והבטחת זכויות נפגעי פעולות איבה ממומנים אפוא במלואם מאוצר המדינה אך מבוצעים, מוגשים בידי המוסד לביטוח לאומי.

#### ו. האחריות להגשת טיפול, סיוע ושיקום נפגעי פעולות איבה ביד המוסד לביטוח לאומי

עם חקיקת חוק התגמולים לנפגעי איבה תש"ל-1970 עבר הטיפול בנפגעי איבה נכים, יתומים, אלמנות ומשפחות שכולות לאחריות המוסד לביטוח לאומי והוא ניתן בידי שני גורמים שם: אגף פעולות האיבה ואגף השיקום. אגף פעולות האיבה מרכז את הטיפול במגוון

הזכויות הכספיות של נפגעי איבה. פקידי התביעות באגף איבה אמונים על קבלת התביעות, אישורם ומתן תגמולים למי שזכאים להם. הם מטפלים בפניות לסיוע, בבירור הנזקקות, הזכאות ועוד. אגף השיקום, באמצעות עובדי השיקום, אמון על שיקומם הגופני, הנפשי והמקצועי של נפגעי האיבה, על הטיפול בצרכים המתעוררים בצד שיקום זה ועל דאגה לרווחת הנפגעים ומשפחותיהם בשגרת חייהם. לביצוע מטלות אלה מתקיים לעיתים תיאום עם לשכות הרווחה המקומיות בקשר לטיפול בנפגעים, במשפחותיהם ובקהילה.

רשויות מקומיות באמצעות לשכות הרווחה בהן, מטפלות בנפגעי איבה ביממה (24 שעות) הראשונה לאחר הפגיעה. משרד הרווחה קבע הנחיות ללשכות הרווחה המקומיות בכל הקשור להתערבות מקצועית מקיפה במצבי חירום ואסון (ראה תע"ס פרק 20 שעניינו "חירום"<sup>11</sup> וכן "אוגדן נהלים בינתחומי" שהוציא משרד הרווחה). לשכות הרווחה המקומיות גם מסייעות לעתים בשמירת קשר שוטף בין עובדי השיקום של המוסד לביטוח לאומי לבין נפגעי איבה הגרים ביישובים מרוחקים.

## ז. הזכות להגשת ערעור על החלטות: דרכי ערר

אדם הסבור שנפגע באירוע שלא הוכר כפגיעת איבה ביד 'הרשות המאשרת', רשאי לערער על החלטת 'הרשות המאשרת' בפני בית-המשפט המחוזי בתל אביב. בית-משפט זה מוסמך לבדוק עם רשויות הביטחון את מהות הפגיעה והאם היא אכן 'פגיעת איבה' כהגדרתה בחוק. נפגעי איבה החשים שלא נעשה צדק בעניינם רשאים לערער על החלטה של הוועדה הרפואית שנתקבלה. שתי רמות החלטה מצויות במוסד לביטוח לאומי עצמו, ורמה נוספת חיצונית, המתבססת על יסוד חוק התגמולים לנפגעי איבה, היא הגשת תביעה לבית-הדין לעבודה.

אף שהדבר לא נבדק במחקר זה, הרושם המתקבל הוא שרוב המערערים על החלטות המוסד הם נכים המבקשים לדון מחדש בגובה (אחוזי) הנכות שנקבעו להם. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי מאפשר לכל נפגעי האיבה, בהם נכים, לערער על החלטות כמקובל. כמען לערער שמחוץ למוסד זה, קובע סעיף 13 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 את סמכויות בית הדין לעבודה בכל הקשור לערעור נפגעי איבה (כאמור, כולל נכים) על החלטות המוסד לביטוח לאומי בעניינם. על פי סעיף זה, לבית-הדין האזורי לעבודה תהיה הסמכות הייחודית לדון בכל תביעה לתגמול לפי חוק זה ובכל תביעה להחזרת תגמול שניתן בטעות או שלא כדין.

---

<sup>11</sup> תע"ס 20.1 מדיניות משרד הרווחה והשירותים החברתיים - הערכות למצבי חירום ומשבר (15/06/2014), תע"ס 20.2 הערכות הרשות המקומית לשעת חירום (15/06/2014); תע"ס 20.3 הערכות המחלקה לשירותים חברתיים לשעת חירום בעת רגיעה - שלב ההכנות (15/06/2014); תע"ס 20.4 פעילות המחלקה לשירותים חברתיים לשעת חירום שלב המתיחות - כוננות, מעבר לשעת חירום, אירוע חירום ושגרת חירום (15/06/2014); תע"ס 20.5 פעולות המחלקה לשירותים חברתיים מעבר מחירום לשגרה ושיקום



בכל תביעה על-פי חוק זה אמור המוסד לביטוח לאומי או מי שהורשה לכך מטעמו לייצג את המדינה (סעיף 14 לחוק). לפיכך, בעלי הדין בכל עניין המובא לבית הדין לעבודה הם הנפגעים) ומולם המוסד לביטוח לאומי כמי שמייצג את המדינה לצורך הפעלת חוק זה. בנוסף, במוסד לביטוח הלאומי עצמו קיימות עוד שתי רמות של ערעור המתייחסות למשפחות נפגעי איבה. רמה ראשונה בה יכולות משפחות לערער על החלטה היא בפני 'ועדת חריגים להטבות' במוסד. ועדה זו רשאית להגמיש באורח מסוים את הסכומים הקבועים ב'הטבות', כך למשל לאשר מימון שירותים והחזר הוצאות חריגות הנובעות מהשכול. ועדה זו פועלת כועדה מייעצת לגורם נוסף שמעליה, והיא ה'ועדה למתן סיוע לפנים משורת הדין', המכונה 'ועדת ל'.

ועדה ל' – היא 'הועדה למתן סיוע לפנים משורת הדין'. ועדה זו 'רשאית להעניק סיוע כספי מוגדל במקרים חריגים, כאשר אין בזכויות לפי החוק כדי לפתור מצוקה קשה שאליה נקלע הזכאי'. בוועדה זו יושבים שבעה חברים בהם נציג זכאים ונציגי ציבור. בראש הוועדה יושב שופט בדימוס.

לסיכום חלק זה ניתן לקבוע כי חקיקת חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה סייעה משמעותית אך לא פתרה את כל הסוגיות הקיימות בנוגע לאנשים שנפגעו בפעולות איבה. ראשית, ולמרות העיקרון שנקבע, לא תמיד ברור איך ניתן ליצור הקבלה מלאה בין זכויות חיילים ומשפחותיהם לבין זכויות נפגעי איבה ומשפחותיהם. להבדיל מן הטיפול המוענק ללובשי מדים ומשפחותיהם, כולם בוגרים - הטיפול ב'נפגעי איבה', מקיף אוכלוסיות מגוונות ולא תמיד קיימת הקבלה או אפשרות להקבלה כאמור. נפגעי איבה כוללים למשל תינוקות וילדים, בני נוער ומבוגרים, בני משפחה אחת. ספק אם די בהנחיות אגף השיקום במשרד הביטחון להדריך את המוסד לביטוח לאומי בטיפול בחלק מאוכלוסיות אלה בעיקר אם הן אינן חלק ממגוון המטופלים באגף השיקום בו.

הביטוח הלאומי, אגף נפגעי איבה מסביר כי כיום הוא מעודכן ישירות בהסתייע במחשב משרד הביטחון בכל הקשור לזכויות נפגעים, והתיאום עמו ועם מגוון הזכויות שמעניק – שופר.

סביר עם זאת שנפגעי איבה מציבים צרכים מגוונים, חלקם שונים מאלה עמם מתמודד משרד הביטחון בטיפולו בנכי צה"ל ומשפחות שכולות. הטיפול בבני מיעוטים, 'מהגרי עבודה' ואזרחים זרים שנפגעו באירועי איבה מחדד צורך זה. על המוסד לביטוח לאומי אפוא להיות נכון ליזום ולקבוע מדיניות, תוכניות ושירותים שונים ומגוונים כדי לטפל בפרטים ובמשפחות, חלקן זרות או 'יוצאות דופן' - וזאת באורח שונה מזה שמקובל ונהוג בכללים המנחים ובדרכי עבודתו של אגף השיקום במשרד הביטחון.

## **פרק ד' : זכויות נפגעי איבה : נכים, אלמנות, יתומים ומשפחות שכולות**

בפרק זה ייבדקו היקף, תוכן ומשמעות התיקונים שעבר חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 מאז נחקק. כמון כן, תבחן משמעותם של חלק מתיקונים אלה בנוגע לנפגעים ומשפחותיהם והתמורות, אם חלו, במגוון האפשרויות להגיש טיפול וסיוע לנכי פעולות איבה, לאלמנות, יתומים ולמשפחות שכולות.

יעבץ וביטון (2002) מגדירים בספרם ארבע מדרגות ב"פירמידה" של זכויות בכלל וזכויות נפגעי פעולות איבה בפרט. המדרגה הראשונה "בפירמידה" זו הם חוקים ונהלים המתייחסים לאוכלוסייה הספציפית שבה מדובר, כלומר בנפגעי פעולות איבה. החוק מגדיר ומסדיר בסעיפיו את ההתייחסות הממלכתית לנפגעי פעולות איבה בכך שהוא מעניק זכויות ספציפיות לנפגעים אלה. המדרגה השנייה בפירמידת הזכויות היא הפניה לחוקים אחרים, נוספים, שלא במסגרת חוק זה. במדרגה השלישית מצויות תקנות הנגזרות מן החוקים השונים, תקנות שעליהן חתמו שרי ממשלה. במדרגה הרביעית מצויים הוראות מנהליות, הנחיות שקבעו מנהלי המשרדים והאגפים נותני השירות לזכאים. להנחיות אלה משמעות מעשית רבה כי הן מתארות ולעתים אף מגדירות אופרטיבית את הזכויות, התנאים המזכים ודרך הענקת זכויות אלה (יעבץ וביטון, 2002, ע' 32-33).

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 מבטא את המדרגה הראשונה בפירמידה של חוקים ונהלים הנוגעים לנפגעי פעולות איבה. החוק מגדיר ומסדיר בסעיפיו את ההתייחסות הממלכתית לנפגעי פעולות איבה בכך שהוא מעניק זכויות. המדרגה השנייה בפירמידת הזכויות היא הפניה לחוקים אחרים לצורך הקניית זכויות לנפגעי פעולות איבה. כך למשל מעניק החוק זכויות שמקורן בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב) התשנ"ה-1995, חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב) תשי"ט-1959, חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) תשי"י 1950 וחוקים נוספים.

כאן המקום לציין שלא כל התיקונים בחוק בתחום הטיפול והסיוע האישי. חלק מהתיקונים מתמקדים בקהילת נפגעי האיבה ומתייחסים לנושא מעמד נפגעים אלה ביום הזיכרון הממלכתי שמציינת המדינה, וסוגיית ההנצחה שעליהם נעמוד בהמשך.

### **המדרגה הראשונה: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 והתיקונים שעבר**

מאז נחקק חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה בשנת תש"ל (1970) ועד היום, עבר חוק זה תיקונים רבים. מלכתחילה, רוב התיקונים הראשונים לחוק נועדו להרחיב את האוכלוסיות הכלולות בו. ההקבלה לנכי צה"ל ומשפחות שכולות שבטיפול משרד הביטחון לא תמיד התאימה למאפיינים של נפגעי פעולות האיבה. כך למשל, ספק אם בקרב נכי צה"ל וחלליו מצויים ילדים או משפחות, אך בקרב נפגעי פעולות איבה נמצא ילדים ומשפחות. התיקונים לחוק נועדו גם להגדיר את זכויותיהם של קשישים וילדים, וכך גם להבטיח זכויות לנשים

בהן אמהות שנפגעו בפעולת איבה. חלק מהתיקונים נועדו גם להרחיב את מגוון הזכויות המוענקות לנפגעי פעולות איבה.

התיקון הראשון לחוק זה התקבל בכנסת כשנה לאחר חקיקת החוק המקורי (16.11.71) והתייחס לשתי טעויות בנוסחו, שיצרו פער בינו לבין חוקים אחרים. התיקון לא העניק ולא גרע מאומה מתוכן החוק המקורי.

תיקון מאוחר יותר בחוק זה (21.2.1973) הכניס לראשונה שיפורים משמעותיים בסעיפי חוק שונים. סעיפים שונים, תוקנו ונוספו להם סעיפים שלא היו בחוק המקורי.

ראשית, התייחס החוק לנפגעי פעולות איבה מן העבר. התיקון לחוק קבע כי זכותם של מקבלי גמלאות לפי חוק הגמלאות לנפגעי ספר תשי"ז-1956 לבחור ולקבל (למפרע מתאריך 1.4.1971) תגמולים על פי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970. התיקון אפשר אפוא לנפגעים מן העבר לבחור אם ברצונם לקבל הטבות לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970, בהנחה שהזכויות בצדו של חוק חדש זה מרובות מהזכויות שבחוק שקדם לו<sup>12</sup>, חוק הגמלאות לנפגעי ספר, תשי"ז-1956.

מאחר שמעשי איבה בוצעו גם מחוץ לגבולות ישראל תוקן החוק כך שכלל **ישראלים המועסקים בחו"ל**. נקבע בחוק כי "מעמדו של תושב חוץ הנפגע בחו"ל בפגיעת איבה תוך כדי עבודתו אצל מעבידו שהוא תושב ישראל ועקב עבודתו כאמור... השימוש בסמכות זו לגבי נפגע המועסק בנציגות ישראלית בחו"ל יהיה בהתייעצות עם שר החוץ". התיקון בחוק עסק גם בזכויותיהם של נפגעי פעולות איבה שהם **עובדי מדינה או משרתים בצבא קבע** (סעיפים 17, 19 לחוק).

התיקון השני לחוק כלל גם סעיפים נוספים בהם:

**בני משפחה זכאים**: סעיף 1 לתיקון לחוק מכליל במסגרתו גם אלמנים התלויים בקיומם באשה שנפגעה בפעולת איבה. הכוונה הייתה אפוא להרחיב את זכויות האלמנים והיתומים. תיקון סעיף 7 לחוק אומר: "**יתומי נפגעת** שהיו סמוכים על שולחנו של האלמן, והוא אף אם נשא אישה". הכוונה שזכויות ילדיה של מי שנספתה בפעולת איבה יישמרו אף אם בעלה, האלמן, נישא מחדש והקים משפחה אחרת.

תיקון סעיף 7 (א) לחוק קבע כי "אם היה הנפגע מתחת לגיל 14 כשנפטר – לא יהיו בני המשפחה זכאים לתגמולים לפני המועד שבו היה מגיע הנפטר לגיל 14 אילו נשאר בחיים, ואלא אם באותו מועד נתמלאו בהם תנאי הזכאות לפי סעיף 7...". לאחר שאיבדו את ילדם בפעולת איבה, תהא משפחה זכאית לקבל גמלה בגינה רק מעת שהנפטר היה מגיע לגיל 14, גיל שאפשר יציאה לעבודה בעת התיקון לחוק. קטין שגילו פחות מגיל 14 לא היה רשאי לעבוד ולתרום לפרנסת המשפחה אלא בהגיעו לגיל זה.

**מענק להוצאות קבורה**: עם פטירתו של נפגע איבה זכאים בני משפחתו לקבל מענק למימון הוצאות טקס קבורתו, דמי אחזקה ומצבה. לשם כך הותקנו תקנות התגמולים

<sup>12</sup> האפשרות של נפגע איבה לבחור בין תוכניות שונות המזכות אותו בתגמולים מעלה סוגיה מורכבת. כך למשל, מי שנפגע בהיותו בעבודה כתוצאה מפעולת איבה יכול לכאורה להיחשב כנפגע עבודה, או נפגע איבה. הנפגע רשאי לבחור רק בתוכנית אחת מתוך אלה. שיקולי הבחירה רחבים וכוללים שיקולים בדבר זכויות נלוות של בני משפחה, זכויות בתחומי חיים ולכיסוי צרכים שונים, זכויות השמורות לטווח ארוך (זקנה) ועוד.

לנפגעי פעולות איבה (הוצאות קבורה) תשל"ח-1978. סעיף זה רגיש במיוחד, משום שלהבדיל מחללי צה"ל הקבורים בבתי עלמין צבאיים שהטיפול בהם מתבצע בידי המדינה, נפגעי פעולות איבה קבורים בבתי קברות אזרחיים, בניית ואחזקת הקבר היא הוצאה שבה נושאת המשפחה (סעיף 7 ב').

**קביעת דרגת נכות:** דרגת הנכות של נפגעי פעולות איבה מתבררת ונקבעת בפני רופא או ועדה רפואית המתכנסת בביטוח הלאומי אך דנה על פי הקריטריונים ובדרך המקובלת לנפגעי צה"ל. על קביעת הרופא או הרכב הוועדה הרפואית אפשר לערער כמקובל במוסד לביטוח לאומי, בהתייחס לנפגעי עבודה.

**השתתפות אוצר המדינה בתשלום דמי ביטוח לנפגע המבטח עצמו למקרה מוות.**  
סעיף החוק קובע כי אוצר המדינה ישתתף במימון פוליסת ביטוח חיים שהוציא הנפגע טרם פגיעתו. בשנת 2000 הותקנו תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (ביטוח למקרה מוות) תש"ס-2000, הקובעות כי נפגע איבה המקבל תגמולים אשר ביטח עצמו בביטוח חיים באמצעות ה'ארגון היציג' – ישתתף אוצר המדינה במימון דמי ביטוח החיים. בשנים האחרונות הורחבה תכנית ביטוח החיים לנפגעי פעולות איבה ומשפחותיהם, בדומה לביטוח החיים שרוכשים נכי צה"ל.

**קצובת הבראה ונופש** משולמת אחת לשנה למשך שבוע להורה שכול או אלמנה המקבלים תגמולים. הקצובה תשולם כנהוג באותה שנה לעובדי מדינה (סעיף ג7). תיקון זה לחוק (תשל"ג) התמקד כאמור בזכאים, בזכויות ובתגמולים. היה בתיקון זה שינוי של ממש בחוק והתאמתו לצרכים שעלו.

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תשל"ל-1970 תוקן שוב (תיקון מס' 3) ב-16.3.1977 כדי להכיל את נפגעי מלחמת העצמאות. סעיף 19 בחוק המקורי שונה כדי להכיל את כל האזרחים שנפגעו בתקיפות ובפעולות של כוחות אויב בתקופה שמיום 14.5.1948 ועד 24.2.1949 והוכרו כנפגעי פעולות איבה. הכוונה למי שנפגעו בתקופה מיום הכרזת המדינה בה' אייר תש"ח לבין חתימת הסכמי שביתת הנשק בפברואר 1949. החוק התיר למי שנפגעו בתקופה זו פרק זמן של שנה לתבוע זכאותם לגמלה.

תיקון מאוחר יותר כונה "הסכם תש"ח". הוא נחתם רק בתאריך 26.3.82. "הסכם תש"ח" מתייחס לנפגעים שהגישו תביעה לקבלת גמלה לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תשל"ל-1970 ושהפגיעה בהם אירעה בתקופה שבין 29.11.47 – 13.5.48, בפרק הזמן שבין הכרזת האו"ם על הקמת המדינה לבין מועד הכרזת העצמאות. ההסכם נועד לכלול קבוצת זכאים נוספת לקבלת תגמולים לפי החוק (ילקוט הפרסומים 2813, 16.5.1982, ע' 1729).

אך נשוב לתיקון מספר 3 (1977) לחוק. הוא נועד להקיף נפגעי פעולות איבה המתגוררים בישראל, או נעדרו ממנה לפרק זמן רצוף או מצטבר של עד ארבע שנים, להוציא היעדרות לצורכי לימודים או בשליחות מטעם המדינה או מטעם גוף ציבורי בישראל. בנוסף, תיקון זה לחוק כלל הסתייגות מפורשת, שלפיה מי שקיבלו מהמדינה, מהסוכנות היהודית לארץ ישראל, מההסתדרות הציונית העולמית, מהוועד הלאומי לכנסת ישראל או מהרשות

המקומית תשלום או פיצוי אחר, למעט טיפול רפואי ושיקום רפואי, בשל פגיעה כאמור – לא יהיו זכאים לתגמול לפי חוק זה. לפיכך, מענקים וסיוע כספי שניתן ממקומות עבודה, מגופים וולונטריים (ישראלים או זרים) או מההסתדרות הכללית לא נחשבו לתגמולים שוללי זכאות, ואפשרו קבלת סיוע לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970.

חשוב לאזכר את הסיפא של תיקון זה. הסעיף קובע כי "הטוען כי פגיעה היא מפעולות איבה של כוחות אויב וכי נכות או מוות נגרמו כתוצאה מהפגיעה כאמור – עליו הראיה" (הדגשה שלי, א"י). משמעות הדבר שחובת ההוכחה על מקור הפגיעה חלה על הנפגע. להבדיל מפגיעות המוניות בהן הפוגע ברור, פגיעה של בודד מחייבת אותו, לצורך הדיון בתביעתו, להביא אישור מהמשטרה כי התלונן על פגיעה במה שהגדיר אירוע איבה. אם המשטרה מקבלת זאת מועברת התביעה ל'רשות המאשרת' לקבלת אישור סופי.

הסוגיה עלתה לראשונה בהתייחס לנפגעי מלחמת השחרור. מקובל לראות ב-98% מהאזרחים שנפצעו במלחמת העצמאות בירושלים כמי שנפגעו מכוחות אויב בצליפה, הפגזה, הפצצה או מטען חבלה (רמי יזרעאל, עדות בפני ועדת מלץ, 17.8.99). אם אדם נפגע בהתפוצצות, בכדור תועה, בדריכה על מוקש – ספק אם הנפגע ידע מי גרם לפגיעתו שהרי במצב של עימות לא ברור מי הטמין את המוקש או מי ירה. גם חיילים ושוטרים בריטים נהגו, בעת מצוקה, לירות לתוך המון או לחשכה מבלי להבחין אם ומי נפגעו כתוצאה מיריות אלה. בנוסף, לעתים איבד אדם את הכרתו לאחר פגיעה וספק אם זכר את סיפור הפגיעה עצמה או את פרטיה. הציפייה שאדם יביא עמו עדים לפגיעה, שיעידו על פרטיה ונסיבותיה, לא הקלה על הנפגעים, בעיקר יושבי הספר, שחלקם נפצעו בעבודה בשדה, בהליכה בדרך או בנסיבות אחרות שבהן היו לבד, ואין מי שיעיד על פרטי הפגיעה ונסיבותיה המדויקים.

כך גם במרכזה של ירושלים. בשכונות שהיו על קו הגבול בין חלקי העיר, הוטמנו מוקשים. ילדים ששיחקו באזור זה נפגעו לא אחת כשהפעילו מוקשים אלה או מטענים אחרים שנותרו בקו. איש לא ידע מי טמן את המוקשים או מי הותיר את המטענים והנפלים בשטח, ובכך נפגמה לעתים זכות הילדים לטיפול וקבלת פיצוי. בעיה מיוחדת עוררו מקרים שבהם נפגע אדם ומת כתוצאה מן הפגיעה בו. אם נפגע בהיותו לבד, ספק אם היו מי שיכלו להעיד על סיבת הפגיעה או נסיבותיה, האם מדובר במעשה עברייני או בפעולת איבה. רק בתשנ"ז שונתה חובה זו והוטלה על סמכות ממלכתית, "הרשות המאשרת".

תיקון חשוב נוסף בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 7) התשמ"ב-1982 התקבל בכנסת ביום 19.8.1982. בין השאר עסק התיקון בזכויות משפחות שאיבדו ילד שגילו צעיר מ-14. זכות הורים שאיבדו ילד לקבל גמלאות רק מתאריך שבו היה מגיע לגיל 14, אך התיקון לחוק הרחיב את זכויותיהם של מי שאיבדו ילד וכלל הוצאות אבל, אזכרה והנצחה, השתתפות בהוצאות לטיפול רפואי ונפשי שבני המשפחה נזקקים להם כתוצאה ישירה ממותו של הנפגע, וכן השתתפות במימון הוצאות לצרכים מיוחדים של בן משפחה כתוצאה ישירה ממותו של הנפגע. תיקון זה לחוק, ובמיוחד הסעיף האחרון בו, המתייחס ל"צרכים מיוחדים" – מותיר שוליים רחבים של שיקול דעת ואפשרות לגלות

רגישות וגמישות לצורכיהם המרובים והמיוחדים של מי ששכלו בת או בן צעירים במעשה איבה.

תיקון נוסף לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 8) התשמ"ח-1988 התקבל בכנסת ביום 20.6.1988. הסעיף הפותח בו קובע (סעיף 1) כי "נכות" לפי חוק זה כוללת "איבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, בין אם גופנית ובין שכלית, או פחיתתו של כושר זה, שבאו לנפגע כתוצאה של אחת מאלה שאירעה עקב פגיעת איבה: מחלה, החמרת מחלה, חבלה". המחוקק הרחיב אפוא את העילות שבעטיין אפשר לייחס כושר מופחת של אדם לפגיעת איבה שעבר ולפצותו על כושר מופחת זה.

תיקון אחר לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 9) התשנ"ה-1994 התקבל בכנסת ביום 29.11.1994 ועוסק באפשרות שמקבלי פנסיה ממשרד הביטחון, לאחר ששירתו שירות קבע בצה"ל, והם נפגעי פעולות איבה, יקבלו גם גמלה מן המוסד לביטוח לאומי בשל פגיעת האיבה. לכאורה יהיה בכך "כפל גמלה" מאוצר המדינה.

בישיבת הכנסת (1.11.94) ביטא ח"כ אליעזר זנדברג (צומת) את הדעה שעמדה בבסיס תיקון זה. לדבריו "תגמולים בגין מעשי איבה הם פיצוי שנועד להחזיר את האדם למצב שהיה לפני קרות האירוע. לא יעלה על הדעת, שכתוצאה מכך הוא יצטרך לוותר על הכנסה אחרת שמגיעה לו כתוצאה משנות עבודה, אחרי ששנים רבות היה נאמן למערכת. הוא עבד במקום עבודה מסוים, הוא הרוויח את כספו וחסך לשנים שלאחר מכן, שנות הפנסיה. הרי אם אותו אדם, במקום להיפגע בפעולת איבה היה נפגע בתאונת דרכים, היה מקבל את הפנסיה כל חייו ועם זה היה מקבל סכום כסף כפיצוי על תאונת הדרכים מחברת הביטוח. אבל ברגע שהקופה המשלמת את הפיצויים בגין התאונה היא קופה ממשלתית, אומרת המדינה: לא, אצלי תקבל פחות. למה? חבל שתרוויח פעמיים, למה שיהיה לך הרבה? ניתן לך קצת פחות. זהו עיוות, עיוות שיורד לשורשו של עניין. העיקרון צריך להיות – אנחנו נותנים לאדם תגמול על מנת להחזיר אותו למצב שלפני התאונה, אנחנו ניתן לו כמה שצריך, זה לא משנה בכלל מה הן ההכנסות האחרות שלו כתוצאה ממעשים אחרים שעשה בחייו. על מדינת ישראל מקובל העיקרון, ואני מקווה שהוא ימשיך להיות מקובל גם להבא, שלא מפצים אדם לפי עושרו מבית לפני כן אלא לפי גודל הנזק שנגרם לו. עושרו מבית רלוונטי רק לעניין גובה הפיצוי על מנת להעמיד אותו במצב שהיה לפני כן. לא צריכים לחטט ולראות מה היה לו ולתת לו קצת פחות.... כאן מנסים לחסוך, לפחות ניסו לחסוך, על חשבון האדם שזכאי לפיצוי. אני שמח שממשלת ישראל התעוררה והגישה את הצעת החוק הזאת לתקן את המקרה הפרטני. אם יש עוד מקרים כאלה, ולמיטב ידיעתי יש עוד מקרים כאלה, מן הראוי שהשרה תיזום את התיקונים הרלוונטיים גם בחוקים האחרים, על מנת שמי שנפגע, מי שניזוק, יקבל את הפיצוי המגיע לו ללא כל קשר לסכומים שהוא קיבל או מקבל כפנסיה".

תיקון נוסף לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 10) פורסם בספר החוקים 1497 (28.12.94) לאחר שהתקבל בכנסת והוא עוסק בכיסוי מקבלי התגמולים לפי חוק זה והכללתם בחוק ביטוח בריאות ממלכתי שנחקק באותה שנה, 1994.

תיקון לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 13) התשנ"ז-1997  
התקבל בכנסת ביום 11.3.1997 ועוסק באפשרות הוולונטרית לניכוי דמי חבר מן התגמול  
החודשי שמקבלים נפגעי פעולות איבה והעברתם לארגון היציג, שעליו נרחיב בהמשך.

עדכון חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 14) פורסם בספר  
החוקים 1639 לאחר שהתקבל בכנסת (11.11.1997) והוא עוסק במי שנפגעו בפעולת איבה  
שאירעה בעת השימוש המשותף של ישראל וירדן בשדה התעופה בעקבה ובאילת במסגרת  
יישום "מזכר ההבנה" בין ישראל לירדן – כהגדרתו בחוק. תיקון זה כולל גם הכללת סעיפים  
144 ו-265 לחוק הביטוח הלאומי במסגרת חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

תיקון לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 16) התשנ"ח-1998  
התקבל בכנסת ביום 28.7.1998 ועוסק במי שהפך יתום משני הוריו עקב פעולת איבה. לימים  
חזר נושא זה לכנסת (ראו תיקון עקיף מס' 20, 2004).

תיקון לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 17) התש"ס-2000  
התקבל בכנסת ביום 4.7.2000 ועוסק שוב, כמו התיקון הראשון לחוק, בהוצאות קבורה  
והוצאות אחזקה של מקום הקבורה והמצבה של נפגע איבה. בתיקון זה יש הרחבת הזכויות  
של נפגעי פעולות איבה ששכלו בן משפחה.

תיקון לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון מס' 19) התשס"ד-2004  
שנחקק ביום 16.3.04, קובע כי אלמן או אלמנה הזכאים לתגמול לפי חוק התגמולים  
המתייחס לחללי צה"ל, או לגמלת נפגעי פעולות איבה לפי חוק הביטוח הלאומי ישובו ויהיו  
זכאים לקצבת התלויים לפי החוק האמור במועד שבו פקעו נישואיהם החוזרים גם אם חלפו  
עשר שנים מיום שנישאו מחדש.

תיקון נוסף לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל (תיקון עקיף מס' 20)  
התשס"ד-2004 קובע כי מי שהתייתם משני הוריו בפגיעת איבה וטרם מלאו לו שלושים שנה,  
יהיה זכאי למענק חד פעמי בשיעור של יותר מ-42 אלף ש"ח. הכלל חל גם על מי שהורהו  
נספה בפגיעת איבה והוא יתום גם מהורהו האחר בין בשל פעולת איבה ובין שלא.

שינוי משמעותי לחוק (תיקון מס' 22) תשס"ו-2005 מתייחס לתושב ישראל שנפגע  
בפעולת איבה שכוונה נגד העם היהודי. בהגדרת "פגיעת איבה" נקבע אפוא שבכל מקום  
בחוק, במקום "לישראל" נכתב "לעם היהודי". בנוסף חל תיקון בהתייחס לפעולה  
ש"מטרתה העיקרית של פעולת איבה כאמור היתה פגיעה בעם היהודי". עם זאת, ובאשר  
לתגמולים במקרה זה קבע התיקון לחוק כי אם תושב ישראל שנפגע בפגיעת איבה מחוץ  
לישראל, ו"הוא זכאי גם לתשלומים לפי דין זר או ממדינת חוץ בעד אותה פגיעת איבה,  
יופחתו מהתגמולים לפי חוק זה התשלומים האמורים, לפי הוראות שיקבע שר הרווחה,  
בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת".

תיקון מספר 22 לחוק (2005) קבע אפוא כי תושב ישראל (יהודי ושאיננו יהודי) שנפגע  
בפגיעת איבה שמטרתה היתה פגיעה בעם היהודי, יחשב כנפגע איבה והוראות חוק זה חלות  
עליו. כלל זה חל כאמור גם כשמדובר בפגיעה שהתרחשה מחוץ לישראל ובלבד שמטרתה  
העיקרית היא פגיעה בעם היהודי. אם הנפגע זכאי לתשלומים נוספים עבור אותה פגיעה

(תשלומים לפי דין זר או ממדינה אחרת) יופחתו התגמולים מאלו המוענקים בגין חוק נפגעי פעולות איבה בהתאמה.

תיקון מס' 23 תשס"ו-2006 הרחיב את הגדרת 'פעולת איבה' והחיל אותה (סעיף 4) גם על פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.

הרחבה זו מקבלת תמיכה בתיקון 33 לחוק (2016) הקובע כי 'פגיעת איבה' היא מעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם על בסיס השתייכות למוצא לאומי-אתני, הנובע מהסכסוך הישראלי-ערבי או הנעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון טרור.

תיקון מספר 24 לחוק (2007) מרחיב את הגדרת "פגיעת איבה" כך שתחול לכל פגיעה מכוחות צבאיים או פרטים העוינים את ישראל או פועלים מטעמם בכדי לפגוע בישראל. כמו כן כוללת ההגדרה גם פגיעה בשגגה מנסיבות אלו או מנשק שיועד למטרה זו. תיקון זה מרחיב אפוא את מי שזכאים להחשב כ'נפגעי פעולות איבה' וכוללת גם פלשתינאים שנפגעו בשגגה מנשק צה"לי. בנוסף קובע תיקון זה לחוק כי אדם הנחשב אזרח ישראל הנפגע בפעולת איבה בטרם חלפה שנה מאז חדל להיות תושב יהיה זכאי לתגמולים. המדובר אפוא בשמירת זכויותיו למשך שנה של מי שהיה תושב ישראל ונפגע בחו"ל. ראוי כאן לזכור שהחוק מבטיח זכויותיו של מי שנכנס לישראל כדין, באמצעות אשרה או לפי חוק הכניסה לישראל, ונפגע בפעולת איבה בעת שהותו בארץ.

סעיף 17 ו' לתיקון 24 מכיל גם הוראות לענין נפגע מפעולת איבה שמטרתה **המשנית** היא פגיעה בישראל. הסעיף קובע כי "נפגע אדם פגיעת איבה מפעולת איבה שאירעה מחוץ לישראל או לאזור ושמטרתה המשנית היתה פגיעה בישראל, והוא או בן משפחתו זכאים לתגמולים לפי חוק זה וגם לתשלומים לפי דין זר או ממדינת חוץ בעד אותה פגיעת איבה, ישולמו לנפגע או לבן משפחתו תגמולים בסכום ההפרש שבין התשלומים האמורים לבין התגמולים לפי חוק זה." התיקון לחוק קבע כי שר האוצר, בהסכמת שר הרווחה ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות ותנאים לענין התגמולים שישולמו לפי סעיף זה, והוא רשאי להסמיך אדם או גוף אשר יחשב את שיעור התגמולים ולצורך כך יורה על אופן חישוב התגמולים.

להסיר ספק קובע סעיף 18 לתיקון 24 כי "התגמולים לפי חוק זה יינתנו מאוצר המדינה באמצעות המוסד לביטוח לאומי. אוצר המדינה ישפה את המוסד, על-פי דרישתו, על כל הוצאה שהוציא למתן התגמול ואת החלק היחסי מההוצאות המנהליות של המוסד הנובע מביצוע חוק זה". תיקון מספר 24 (2007) מאשר בכך תיקון קודם לחוק (תיקון 22).

תיקון מס' 29 לחוק (תשע"א, 2010) מתייחס לחובת עדכון פרטים אישיים של מקבל תגמול על-פי חוק זה. עליו להודיע "למוסד בכתב על כל שינוי שחל במצבו המשפחתי, בהכנסותיו או בעניין אחר, שלגביהם מסר בעבר מידע למוסד או בעניין שלגביו הודיע לו המוסד כי הוא דרוש לצורך קבלת תגמול, בתוך שישים ימים ממועד השינוי, והכל אם השינוי עשוי להשפיע על זכאותו לתגמול או על שיעורו".



תיקון מס' 25 (תשס"ט-2008), המרחיב את תיקון מספר 22, מתייחס ליתום משני הוריו, שנספו בפגיעת איבה. בנוסף, ועל-פי תיקון מאוחר יותר (תיקון מס' 35) תשע"ח-2018 לחוק, יהא היתום זכאי ל'מענק התארגנות' בסכום של 83,600 שקלים חדשים, שישולם במועד שבו הפך יתום משני הוריו, או בהגיעו לגיל 18, לפי המאוחר. תיקון מספר 25 (תשס"ט 2008) לחוק גם קבע תשלום חודשי בעד אבדן הכנסה לאפוטרופוס של יתום משני הוריו. אפוטרופוס זה "זכאי לתשלום חודשי בשל אבדן הכנסתו בתקופה שבה היתום עמו ובהחזקתו, בשיעור שיקבע שר הרווחה והשירותים החברתיים בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת; השר רשאי לקבוע את שיעור התשלום בהתחשב במספר היתומים ובגילם, התקופות שבעדן תהיה זכאות לתשלום, מטרת התשלום וסוג התשלום, וכן רשאי הוא לקבוע תשלום מענק חד-פעמי בעד תקופות שקדמו לזכאות לתשלום החודשי". זאת ועוד: "הורה שאימץ יתום ששני הוריו נפטרו כתוצאה מפגיעת איבה, יהיה זכאי לזכויות שנתונות לאפוטרופוס לפי סעיף זה". האפוטרופוסות כאן משמעותה הענקת אמנה ליתומים.

תיקון זה קובע גם כי יתום משני הוריו שנפטרו כתוצאה מפגיעת איבה זכאי למענק נישואין "גם אם נישא לפני שנפטרו הוריו או שנפטר הורה השני, ובלבד שלא חלפו יותר משנתיים מעת הנישואין ועד פטירת הורה השני; נפטרו שני ההורים כאמור בתוך שנתיים מעת הנישואין, יהיה יתום כאמור זכאי למענק לפי פסקה זו מכוח כל אחד מהוריו".

תיקון מס' 28 לחוק (תש"ע-2010) מתייחס ליתום משני הוריו, אך רק אחד מהם נספה בפגיעת איבה. התיקון הרחיב את הזכאות מיום היותו ליתום משני הוריו, אף אם מלאו לו 21 שנים, ובלבד שטרם מלאו לו 25 שנים. (תיקון מס' 30) תשע"א-2011 מתייחס שוב ליתום משני הוריו שנפטרו כתוצאה מפגיעת איבה ויש לו אפוטרופוס לגוף, ישולמו התגמולים לאותו אפוטרופוס, אלא אם כן הורה בית-משפט מוסמך אחרת מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(תיקון מס' 26) תש"ע-2009 ו-(תיקון מס' 30) תשע"א-2011 מתייחסים ליתום משני הוריו, שנספו בפגיעת איבה. הוא זכאי לתגמול חודשי "עד הגיעו לגיל 18, וכן זכאי הוא להטבות הניתנות בעד יתום לאלמנה כמשמעותה בחוק משפחות חיילים, לפי כל דין, ובלבד שלא יהא זכאי לכפל הטבות". בית-הדין הארצי לעבודה נדרש לפרשנות לסעיף חוק זה, ועל כך בהמשך.

תיקון מס' 30 (תשע"א-2011) מתייחס שוב ליתום משני הוריו שנפטרו כתוצאה מפגיעת איבה ומלאו לו 18 שנים. יתום זה זכאי "למשך כל ימי חייו לתגמול חודשי, ולהטבות הניתנות לפי כל דין לאלמנה שאין יתום סמוך על שולחנה כמשמעותה בחוק האמור, למעט סיוע במימון רכישת דירה והחלפת דירה, ובלבד שלא יהא זכאי לכפל הטבות; הטבות לעניין הנצחה יינתנו רק לאחד היתומים באותה משפחה, לגבי כל אחד מהוריו".

תיקון מס' 27 לחוק (תש"ע-2010) מתייחס להיעדר מעבודה של קרוב משפחה של מי שנפטר כתוצאה מפגיעת איבה. הוא "רשאי להיעדר מעבודתו ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל; לעניין זה יראו עובד שנעדר מעבודתו כאילו עבד". כ"קרוב משפחה"

נחשבים הורים, הורי הורים, בן-זוג, ילדים, אחים ואחיות. התיקון קובע כי קרוב משפחה (ממדרגה ראשונה) של נפטר כתוצאה מפגיעת איבה, יכול להעדר מעבודתו ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל, ההיעדרות לא תחשב כיום חופש.

תיקון מס' 32 (תשע"ד-2013) לחוק קבע כי שר הרווחה יקבע הרכב לוועדת חריגים להטבות ואת הרכב הוועדה למתן סיוע לפנים משורת הדין, וימנה את חבריהן. בוועדה למתן סיוע לפנים משורת הדין יהיה חבר נציג הזכאים לתגמול לפי חוק זה, שאינו בעל תפקיד בארגון יציג שהוכרז לפי חוק זה. תיקון זה קבע אפוא את האפשרות כי בני משפחת הנפגע יהיו זכאים להטבה לפי חוק משפחות חיילים, כולל התייחסות להטבות לפנים משורת הדין, בהתאמה. סעיף זה רגיש בשל בקשות יוצאות דופן לעתים של נפגעי פעולות איבה, הפונים בבקשה חריגה, שאינה ב'סל' המענים המקובל.

הרחבת הזכאות לאישור פגיעת איבה שהתרחשה מחוץ לישראל או מחוץ לאזור נחקקה בתיקון מס' 34 (תשע"ז-2017). התיקון מרחיב את הגדרת פעולת איבה וקובע כי "הרשות תאשר כי פגיעה שאירעה מחוץ לישראל או לאזור היא פגיעת איבה גם אם מטרתה העיקרית או המשנית לא היתה פגיעה בישראל או בעם היהודי, ובלבד שפעולת האיבה נעשתה בידי ארגון שהצהיר כי אחת ממטרותיו לפחות היא לפגוע בישראל, באזרחי ישראל או ביהודים, ובכלל זה אם פעולת האיבה נעשתה תוך סיוע לארגון כאמור, בשליחות, מטעמו או כדי לקדם את מטרותיו". אך לכך קיימת הסתייגות המתייחסת למי שנפגע בפגיעה שאירעה מחוץ לישראל או לאזור שהוגדר, לאחר שיצא לאותה מדינה בניגוד להוראות החוק.

תיקון מס' 36 (תשע"ט-2018) לחוק מתייחס לנושא רגיש: מקום קבורה והוראות לעניין הוצאות קבורה. החוק קובע כי נפגע איבה שנפטר, יובא לקבורה בבית עלמין אשר בחר בו קרובו, ולא יישא קרובו בתשלום כלשהו בשל הקבורה. "בית עלמין" כולל בית עלמין סגור או חלקת קבר חריגה. במונח "קרוב" – התייחסות החוק היא לקרוב ביותר לנפגע לפי הסדר הזה: (1) בן זוגו; (2) בניו ובנותיו; (3) הוריו; (4) אחיו ואחיותיו; (5) אחיהם ואחיותיהם של הוריו.

תיקון זה קבע אפוא כי לאחר שנפגע איבה נפטר, ישולמו לבני המשפחה הוצאות קבורה והוצאות אחזקה של מקום הקבורה והמצבה, בשיעורים ולפי תנאים ששר העבודה והרווחה יקבע בתקנות באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת; נוסף על האמור ובלי לגרוע מהוראות כל דין, ישולמו לחברה הוצאות בשל רכישת חלקת קבר לקבורת נפגע שנפטר בבית העלמין שבחר קרובו, בסכום הנהוג לגבי קבורה באותה חלקה ובאותו בית עלמין; הסכום שישולם לא יעלה על כפל התעריף הקבוע בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

## תשלום 'לפנים משורת הדין' ולימים - הכללת נפגעי אירועים על רקע לאומני, בחוק

המציאות בישראל מזמנת אירועים קשים על רקע לאומני, שבהם נפגעים אנשים שאינם זכאים להיות מוכרים ולקבל גמלה לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970. לאחר פגיעות איבה עלתה רגישות המתייחסת להענקת הטבות למי שנפגעו באירועים על רקע לאומני אף שלא הוכרו כפעולות איבה כמשמעותן בחוק.

בתחילה, ועל-פי החלטת היועץ המשפטי לממשלה מיום 20.4.1999, הוקמה ועדה בין-משרדית שתפקידה לטפל בפניות של מי שנפגעו באירועים על רקע לאומני ואשר אינם זכאים לקבל גמלאות לפי חוק התגמולים לנפגע פעולות איבה תש"ל - 1970. הפגיעה יכולה להיות בגוף או ברכוש והוועדה ריבונית לקבוע באילו מקרים ישולם לנפגעים אלה תשלום לפנים משורת הדין ואת שיעור הסיוע שיינתן להם (ילקוט הפרסומים, תש"ס 4445).

ועדה מוקדמת זו דנה רק בפגיעה באירוע שמטרתו העיקרית הייתה לגרום לפגיעה בגופו של אדם או ברכושו בשל השתייכות לאומית. להסרת ספק, "לא יאושר תשלום לנפגע באירוע אלים על רקע פלילי, אישי או מי שנפגעו באירוע אלים אך הם שייכים לאותו לאום, גם אם נטען כי המעשה נעשה על רקע גזעני, דתי או פוליטי".

הוועדה רשאית הייתה לדון באירוע שהתרחש בישראל או בשטחים וגם אם אינו קשור לפעילות ביטחונית של כוחות ביטחון או גופים אחרים של המדינה. על המבקש להמציא מסמכים המאשרים כי הוגשה למשטרה תלונה על האירוע, או שהאירוע נחקר בידי המשטרה גם ללא תלונה. הוועדה רשאית להביא בחשבון בין יתר שיקוליה בעת קבלת ההחלטה גם "רקע בטחוני שלילי של המבקש". הוועדה רשאית לכלול בשיקוליה גם את אזרחותו, דרגת הנכות ומצבו הסוציו-אקונומי של המבקש לקבל סיוע 'לפנים משורת הדין'.

באותה שעה, בקשות לתשלום 'לפנים משורת הדין' לנפגעים על רקע לאומני ניתן להגיש רק בקשר לאירועים שהתרחשו לאחר 1.1.1997, ועד ארבע שנים לאחר האירוע שבגיננו מתבקש התשלום. אם יאושר, יבוצע הפיצוי בתשלום חד-פעמי. את סכום הפיצוי תקבע הוועדה לאור "התשלום הבסיסי המשתלם בחוק".

השימוש בתשלום 'לפנים משורת הדין' לנפגעים על רקע לאומני נעשה בכמה מקרים, למשל כאשר אדם נפגע ממעשה "על רקע לאומני" שבוצע בידי מי שאינו מוגדר כחבר בארגון טרור, או כאשר רכוש נפגע כתוצאה מאירוע "על רקע לאומני" שיצא מכלל שליטה וגרם נזק לרכוש פרטי, כולל נזק לכלי רכב. הביטוח הפרטי מסרב במקרים כאלה לשלם את דמי הנזק, ו"התשלום לפנים משורת הדין" עשוי להיות מענה מתאים במקרים כאלה.

מקרה שנדון בהקשר זה הוא מקרהו של גבר בן 53 מראשון לציון שנהג ברכבו הפרטי על הכביש המהיר חיפה תל אביב בתאריך 7.10.2000. מעל גשר עילי בכביש החוף הוטלה אבן על הרכב, ומפגיעה זו נהרג הנהג. הימים ימי פרעות בקרב ערביי ישראל כאשר גם ערבים נפגעו כתוצאה מתקיפות של יהודים. על רקע זה אפשר להבין את עקרון מתן הסיוע המוגדר: "תשלום לפנים משורת הדין לנפגעים על רקע לאומני".

כאן המקום להזכיר הצעת חוק פרטית שהעלו חברי הכנסת מוסי רז ויולי אדלשטיין (פ/2395 מיום 27.11.00) - "הצעת חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה (הרחבת הגדרת פגיעת איבה) התשס"א-2000". לפי הצעה זו, תוגדר פגיעת איבה גם כ"פגיעה במהלך הפגנה, אירוע הנושא אופי פוליטי או פגיעה על רקע דעה פוליטית של הנפגע". כוונת מציעי החוק הייתה שהנפגעים מאלימות פוליטית יזכו להיחשב כנפגעי פעולות איבה בדומה לנפגעים מפעולות טרור. יוזמה זו נועדה לתקן מצב שהיה, לפיו אדם שנפגע מזריקת רימון בהפגנה של תנועת "שלום עכשיו" ואחר שנרצח בסיומה של הפגנה אינו מוכר כנפגע איבה. ההצעה לא הגיעה לשלבי חקיקה.

לימים, תיקון 23 (2002) לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה ביטל את הצורך בהגדרת אירוע "לפנים משורת הדין" בכך שהרחיב את הגדרת "פעולת איבה" וכלל בה " (4) פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי". תיקון זה הרחיב את הגדרת המושג "פעולת איבה" ואפשר הכללת פגיעות שונות בהן אירועי 'תג מחיר' – כפגיעות איבה המזכות את נפגעייהן במלוא הזכויות על פי חוק.

תיקון 33 (2016) הרחיב עוד את הגדרת 'פעולת איבה' וכלל בה " (5) פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שהוכרז לפי סימן א' לפרק ב' בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור".

תיקון זה עוד הרחיב את הגדרת החוק, מעבר לפגיעה שמקורה בסכסוך הישראלי ערבי. לכאורה מאפשר התיקון לחוק הכרה באדם כנפגע טרור גם אם למפגע אינטרסים שאינם קשורים בהכרח לסכסוך המזרח תיכוני.

לפיכך, הזכות הקודמת שקבע המחוקק ליתשולם לפנים משורת הדין לנפגעים על רקע לאומי הורחבה עם השנים ואפשרה הכללת נפגעי פעולות טרור שונות בארץ ובחו"ל במסגרת הזכאים לתגמולים על-פי החוק בישראל.

כדוגמה נביא את פיגוע הטרור שארע במרכז העיר איסטנבול (19.3.2016) בו נהרגו שלשה ישראלים ונפצעו 11 נוספים. לא ברור היה מי המפגע ומה מניעיו, אך בשל התיקון לחוק, נפגעי אירוע זה ודומיו נחשבים כנפגעי פעולות איבה בישראל.

בנושא זה חשוב לציין שגם תושבים ערבים שאינם אזרחי ישראל, ואשר נפגעו ממה שהוגדר כיטרור יהודי עשויים להחשב כנפגעי פעולות איבה. דוגמה לכך היא משפחת הנער מוחמד אבו ח'דיר שנרצח בידי מבוגר ושני קטינים ישראלים (2.7.2014) הוגדרה כזכאית לקבל תגמולים על-פי חוק זה.

בתאריך 20 בפברואר 2017 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית (פ/3905/20) שנועדה לערוך תיקון נוסף לחוק: תגמולים לנפגעי פעולות איבה מחוץ לישראל 2017. למחרת הגשת הצעת חוק זו (21.2.2017) הגיש מרכז המחקר והמידע של הכנסת מסמך מפורט המציג "נתונים על ישראלים שנפגעו בחו"ל והוכרו כנפגעי פעולות איבה". מסמך זה מפורט אירועי טרור רבים שהתרחשו בחו"ל, מספר הנפגעים הישראלים בהם: פצועים ונספים.

## המדרגה השנייה: החלת זכויות מתוקף חוקים אחרים

מדרגה זו כוללת זכויות הנגזרות משינוי בתגמולים הניתנים לנכי צה"ל ומשפחות שכולות. החוק קובע כי יש להחיל גם על נפגעי איבה. להלן דוגמאות לשינויים כאלה.

כחודשיים לפני מלחמת יום כיפור, תיקנה הכנסת את חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 9) תשל"ג-1973. תיקון זה גרם לשינוי מקביל בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970. עיקר השינויים בתיקון זה היו בהיקף הסיוע שנקבעו בסעיפים שונים בחוק, וכן בשני הסעיפים האלה:

"אלמנה של נספה שהניח אחריו יתום או יתומים הסמוכים על שולחנה ואין לה הכנסה מכל מקור שהוא חוץ מתגמולים לפי חוק זה, תשולם לה תוספת של 5% משיעור התגמול המשתלם לפי סעיפים קטנים..." (תיקון, סעיף 8). "הורה שכול שאינו זכאי לתגמולים לפי חוק זה יהיה זכאי לקצובת הבראה ונופש... במלאת לאם שכולה 55 שנה ולאב שכול – 60 שנה" (תיקון סעיף 29 ד').

תיקון אחר בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 12) תשל"ז-1977 עסק בעיקר באלמנות ובאלמנים של חללי צה"ל, ולפיכך חל גם על אלמנות ואלמנים של נפגעי פעולות איבה. הנה כמה מן התיקונים בחוק:

א. הגדרת אלמן הורחבה ל"מי שהיה בעלה של הנספה ביום מותה, ובכלל זה גבר שלפני מות הנספה גר יחד עמה וביום מותה היה ידוע בציבור כבעלה – כל עוד לא נישא לאחרת (להלן אלמן)". סעיפים 1, 7, 7ג לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל 1970 שונו בהתאם.

ב. חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב) תשי"ט-1959 תוקן בשנת תשנ"ו. על-פי תיקון זה נקבע גם תיקון בנוגע לנפגעי פעולות איבה בדרך של מענקים לנכים שדרגת נכותם 10% - 19%. נכה שדרגת נכותו נקבעה ל- 10% יזכה למענק חד-פעמי בגובה של 10% מן "השכר הקובע" כפול 108. נכה שדרגת נכותו נקבעה ל- 15% יזכה למענק חד-פעמי בגובה של 15% מן "השכר הקובע" כפול 175. נכה שדרגת נכותו נקבעה ל-19% יזכה למענק חד פעמי בגובה של 19% מן "השכר הקובע" כפול 215. זה באשר לגמלה. שאר הזכויות עשויות לעמוד לאותו נפגע גם אם נכותו הרפואית קטנה והוא אינו זכאי לגמלה קבוע.

ג. חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (נוסח משולב) תשי"ט-1959 קבע גם תגמולים למחוסרי פרנסה ותגמולים מיוחדים (תיקונים שונים, אחרון בתשס"א), תגמולים לנכים שהגיעו לגיל פרישה (תיקון תשל"ט), תוספת למימון צרכים מיוחדים (תיקון תשמ"א), תוספת נכה בגיל 55 ויותר (תיקון, תשנ"ט), תוספת מיוחדת עקב פרישה מוקדמת (תיקון תשס"א) וזכויות נכה שנפגע בשתי מלחמות (תיקון תשכ"א). תיקונים אלה היטיבו גם עם נפגעי פעולות איבה המצויים במצב שתואר.

הסימטריה שקבע החוק בהתייחס לחללי צה"ל ונפגעי פעולות איבה לא קיימת בהתייחס להבאת נפגעי פעולות איבה למנוחות בבתי עלמין. לובשי מדים נקברים בבתי עלמין צבאיים, ונפגעי פעולות איבה נקברים, ככלל, בבתי קברות אזרחיים.

אף שהחוק מתייחס לזכויותיו של קטין שהתייתם מאחד או משני הוריו (לדוגמא, תיקון 20 לחוק, 2004), הורחבו זכויות אלה, בין השאר לאחר רצח זוגות הורים בפגיעה בביתם או בדרכם. ההורים הותירו אחריהם יתומים. בתיקונים 25 (2008), 26 (2009), 28 (2010), 30 (2011), 35 (2018) לחוק, קיימת התייחסות לזכויותיהם של מי שהתייתמו בשל רצח הורה אחד או שני הוריהם בפעולת איבה. חלק מזכויות אלה מוענקות ליתומים אלה רק בהיותם קטינים, וחלקם מוענקות ליתומים גם בבגרותם.

בשל היותם "יתומים", טעונים קטינים אלה טיפול ודאגה של אפוטרופוסים מבוגרים. על-פי רוב מקבלים בני משפחה קרובים, דודות ודודים, או סבתות וסבים את ה"יתומים" לקרבם. היתומים זוכים לטיפול מקיף ולדאגה מסורה. החוק מכיר בתרומתם של ה'אפוטרופוסים' אשר אימצו לביתם את היתומים, את ההוצאות וההשקעה הנדרשת, ותיקון 25 לחוק (2008) מגדיר את מעמדם וזכויותיהם כ"משפחות מגדלות". יש גם משפחות בהם נספו ההורים, אך הילדים מעדיפים להשאר ולגור יחד בבית המשפחה כאשר האחים המבוגרים יחסית, לעיתים בוגרים – דואגים להמשך הטיפול באחאיהם הקטינים, אך עושים כן בפיקוח מבוגר, על-פי רוב בת או בן משפחה בגירים בסמוך.

נושא הבאת נפגעי פעולות איבה שנפטרו למנוחת עולמים רגיש גם הוא. תיקון 36 (2008) לחוק קובע את סדר הקדימויות שיקנה לבני המשפחה את הזכות לקבוע מקום מנוחתם של הנפטרים. כן קובע התיקון את זכות השאירים לקבלת מימון מלא של הוצאות הקבורה מיד המדינה.

### **המדרגה השלישית: התקנת תקנות, חקיקת משנה**

במשך השנים תוקנו על-פי החוק תקנות לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל-1970 ואלו הן:

- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (פיצוי בעת טיפול רפואי) תש"ל – 1970.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (נכנסים לישראל) תשל"א – 1970.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (כללים להוכחת חוסר פרנסה) תשל"א – 1971.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (מתן גמלאות לתושב חוץ) תשל"ד – 1974.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (הוצאות קבורה) תשל"ח – 1978.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (קביעת דרגת נכות) תשנ"ו – 1996.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (מועדים להגשת תובענות) תשנ"ו – 1996.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (ניכוי לארגון יציג) תשנ"ט – 1999.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (ביטוח למקרה מוות) תש"ס – 2000.
- תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (תשלום לאפוטרופוס מגדל שמונה ליתום ששני הוריו נפטרו כתוצאה מפעולת איבה) תשע"ב – 2011.

וכן:

צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (קביעת שטח המוחזק בידי צבא הגנה לישראל) תשל"א – 1971.

צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלות תקנות בדבר השתלמות מקצועית, ערבויות וביטוח מפני מחלה) תשל"ב – 1971.

צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת סעיפים מחוק הנכים) תשמ"ה – 1984.

צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת תקנות לפי חוק הנכים) תשמ"ה – 1984.

צו התגמולים לנפגעי פעולות איבה (החלת תקנות לפי חוק משפחות חיילים) תשמ"ז – 1986.

#### **המדרגה הרביעית: הוראות והנחיות מנהליות**

מעבר לחוקים, לתקנות ולצווים שהוצגו בקצרה בפרק זה, נקבעו הוראות ביצוע בידי המשרדים האחראיים, הנחיות והוראות מנהליות רבות. הנחיות והוראות אלה מתירים שולי שיקול דעת רחבים למקבלי החלטות. נראה כי המגמה המצטיירת היא נכונות להרחבת הזכויות לגמלה, לשירותים נוספים ומשלימים, הכרה בזכאותם של אנשים רבים יותר במסגרת המשפחה הגרעינית ומעבר לה, וכן הרחבה באירועי האיבה המכוסים.

יש בכך לאשש את ההשערה שהמשך מעשי האיבה וחומרתם הפכה את החברה לרגישה יותר לצורכי הנפגעים, ומענים רחבים יותר מוצעים להם, גם באשר לנזקי רכוש והפסד הכנסה עקב מעשי איבה.

## פרק ה': סיוע לשכירים, עסקים ומפעלים שהושבתו עקב פעולות איבה

הבסיס החוקי לפיצוי על נזקי רכוש שארעו בשל פגיעת איבה הוא חוק מס רכוש וקרן פיצויים תשכ"א 1961. חוק זה מבחין בין פגיעה שארעה באזור המוגדר כ'אזור ספר' ("קו עימות") לפגיעה שארעה באזור שלא הוכרז ככזה.

סעיף 35 לחוק זה קבע כי הכרזת יישוב או אזור כאזור ספר נעשית בידי שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת: "יישוב ספר" הוא יישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא יישוב ספר. החוק הגדיר גם שלושה סוגי "נזק" - נזק מלחמה, נזק עקיף ונזק בצורת. לענייננו, הבחנה זו בין נזק מלחמה לנזק עקיף היא הבחנה חשובה שראוי לעמוד עליה.

על-פי החוק, "נזק מלחמה" הוא נזק שנגרם לנכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל. לעומתו, "נזק עקיף" הוא הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום יישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל.

הבחנה העיקרית בפיצוי על נזקים מתייחסת להיקף הפיצוי המוצע. באזור שלא הוכרז כאזור ספר (שאינו ב"קו עימות") מכוסים כל נזקי הרכוש שנגרמו בשל אירוע איבה על ידי מס רכוש וקרן פיצויים. הפיצוי לרכוש הוא בדרך כלל מלא<sup>13</sup>. לעתים נעשים התיקונים הנחוצים וסילוק הנזקים בידי צוותים של בעלי מלאכה (זגגים, בנאים, חשמלאים וכד') המוזעקים למבנה שנפגע, ומלאכתם ממומנת ישירות בידי אנשי מס רכוש וקרן פיצויים. לעתים מתקן בעל הנכס את הנזקים שנגרמו לו בעטיה של פעולת האיבה, והוצאותיו מוחזרות לו על-פי הסדר במשרדי מס רכוש וקרן פיצויים באזור מגוריו.

ביישוב או אזור שהוכרז אזור ספר ("קו עימות") זכאי בעל הנכס לא רק לתיקון הנזקים והחזרת המצב לקדמותו ("נזק מלחמה"), אלא גם להשתתפות, עד כדי מלוא ההפסדים והנזקים שנגרמו להכנסותיו עקב הפגיעה ("נזק עקיף"). כך למשל, אם האתר שנפגע היא חנותו של אדם, והיא מצויה באזור שנקבע כאזור ספר - לא זו בלבד שהחנות תתוקן והסוחר יפוצה על סחורה שאבדה, הוא גם יפוצה על ההכנסות שאבדו עקב הפגיעה ושכר עובדיו יכוסה גם הוא - והכל כדי שלא יסבול הפסדים ישירים או עקיפים כתוצאה מנזקי פעולת האיבה. כיסוי נזקים עקיפים כהפסדי הכנסה ושכר מתבצע, כאמור, רק באזור שנקבע כאזור ספר ("קו עימות")<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> ערב מלחמת המפרץ (1990) התעורר חשש שהמלחמה תגרום לנזקי רכוש רבים שאוצר המדינה לא יוכל לעמוד בהם. הוצע לבעלי הרכוש לבטחו בביטוח הפרטי - להשלמת אותו חלק בנזק שהמדינה לא תשפה את בעליו, אם ייפגע. ואמנם, היו מי שהוסיפו סעיף זה של "נזקי טרור" לפוליסת הביטוח הפרטי שלהם.

<sup>14</sup> חנות בבניין העמודים ברח' יפו בירושלים נפגעה מפיצוץ מחבלת מתאבדת בתאריך 27.1.02. מס רכוש וקרן פיצויים דאגו לשיפוצה של החנות ופיצו את הבעלים על הסחורה שנפגעה, אולם החנות הייתה סגורה שבועות רבים ובעל החנות היה אמור לשאת מלבד בהפסדי ההכנסה גם בשכר עובדיו. העתונות המקומית העלתה עניין הוצאות והפסדים אלה שלא היה להם כיסוי.



זכויות אלה הוגדרו בתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973. התקנות נערכו ונחתמו בידי שר האוצר פנחס ספיר ב 7-8-1973, כשלושה חודשים לפני פרוץ מלחמת יום כיפור. התקנות הגדירו זכאות לפיצוי מצד המדינה. כאמור, אחד המרכיבים בזכאות זו הוא מרחק היישוב בו ארעה פעולת האיבה מן הגבול. בתאריך 19 בדצמבר 2000 הגיש ח"כ נחום לנגנטל הצעת חוק מס רכוש וקרן פיצויים (תיקון - אזורי ספר), התשס"א-2000 (הצעת חוק פ/2451). הצעת החוק נועדה לאפשר לשר האוצר לקבוע יישוב שאיננו יישוב ספר (דוגמת עטרות) שבו יינתן 'פיצוי עקיף' לנזקים שנגרמו לרכוש.

בתגובה להצעה זו הזהיר שר האוצר דאז, אברהם שוחט את הכנסת "ממצב שבו לא נדע באיזה מקום אנחנו יכולים לעצור עם העניין הזה. יישוב ספר בקו העימות – יישובי הספר שמקבלים פיצוי עקיף עמדו במשך שנים מרובות בהתקפות רצופות, ישבו במקלטים ימים או שבועות, ולכן הייתה הצדקה לפיצוי עקיף שם... לבוא היום ולהציע הצעת חוק שאומרת, שעטרות או כל אזור אחר שנפגע כתוצאה מפעולות חיזוניות מחר בבוקר – ואני לא מדבר על נזק ישיר שהוא מכוסה ואין שום בעיה. כל פגיעה בנזק ישיר מכוסה באופן מלא על-ידי מס רכוש וקרן פיצויים. אבל לא יהיה לנושא הזה סוף במערכת הלחצים. אם נהפוך את העניין לכה שבכל מקום במדינת ישראל שיש בו אירוע ביטחוני יינתן פיצוי גם עקיף, אנחנו נהיה במצב שאי-אפשר לעמוד בו. אני יודע מה יקרה. גם באולם הזה וגם בוועדת הכספים תבואנה משלחות ויבואו גורמים בזה אחר זה, ואנחנו לא יכולים לעמוד בזה".

ח"כ נחום לנגנטל הסביר שהצעת החוק שלו תאפשר שבחקיקה הראשית "נסמך את שר האוצר לקבוע, באישור ועדת הכספים... מקומות בהם יינתן גם פיצוי על נזק 'עקיף'... מה אני בא ואומר? בוא וניתן את האפשרות לך, לשר אוצר אחר, ולא משנה למי, שהוא יוכל לקבוע. זה מה שאנו רוצים. שלא יבואו אלינו הפקידים ויאמרו לנו: אי-אפשר לתת את התקנות של מס רכוש...".

יוזמתו של ח"כ לנגנטל לא הגיעה לשלבי חקיקה, אולם היא ביטאה את דאגות מי שנפגעו במישרין או בעקיפין מפעולות איבה שהיקפן וחומרתן גברו.

תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), תשל"ג-1973 עברו שינויים ועדכונים שונים שנועדו להציג רגישות ואחריות המדינה לנזקי פעולות הטרור. אך ספק אם גם תקנות אלה ענו על מגוון והיקף הנזקים שנגרמו לתושבים, עסקים, ארגונים ומפעלים ביישובי הספר וכן במרכז הארץ.

גירסא חדשה לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (פיצויים) בשל פגיעה ממעשה אלימות הנובע מהסכסוך הישראלי-ערבי), תשע"ה-2014 קבעה זכותו של אדם שרכושו נפגע, לקבל פיצוי מלא על הנזקים. תחילה יש לקבל את החלטת 'הרשות המאשרת' כי האירוע בעטיו ארעה הפגיעה הוא אכן 'פגיעת איבה'. לכשנקבע זאת, קובע סעיף 2 לתקנות אלה כי "ניזוק זכאי לפיצויים בעד נזק בשיעור של 100% משווי הנזק הממשי; על תשלום פיצויים לפי

תקנה זו יחולו תקנות נזק מלחמה, בשינויים המחויבים, זולת אם נאמר אחרת בתקנות אלה". תחולת התקנות מיום 1.7.2014 וחתום עליהן שר האוצר יאיר לפיד.

ברוב הוראות שעה אלה נותרה הבחנה בין ישובים הסמוכים לגבול, והם במרחק שלא עולה על שבעה ק"מ ממנו, לבין ישובים הנמצאים במעגל רחב יותר ועד 40 ק"מ מהגבול, וישובים הרחוקים מעבר לארבעים ק"מ מהגבול.

נזקים שנגרמו למי שגרים במרחק קטן משבעה ק"מ מהגבול, למשל יישובי 'עוטף עזה' זכו לפיצוי מלא כמעט על נזקים שנגרמו להם, לרכושם ולעסקיהם. הפיצוי, וכיסוי ההוצאות שנגרמו עקב פעולות איבה לתושבים הגרים בישובים במעגל השני, שבין שבעה ל- 40 ק"מ מהגבול היו פחותים גם בהתייחס לנזקים שגרמו פעולות איבה לעסקים ולהשקעות, וגם לגבי הוצאות ישירות שנגרמו לתושבים, פרטים ומשפחות.

עם כתיבת שורות אלה עולה השאלה האם ומי יפצה למשל את תושבי גוש דן שנדרשו להשאר בביתם ולא לצאת לעבודתם ולעסקיהם מחשש לפגיעת איבה בעת מבצע "חגורה שחורה" בין התאריכים 11-13 בנובמבר 2019. גוש דן שותק לחלוטין. נזקים רבים בכסף ובעין נגרמו ליחידים, משפחות, ארגונים, מפעלים ועסקים בשל החיוב שלא לפתוח עסקיהם ולהישאר בביתם. הפעילות הכלכלית הושבתה אותם ימים. עד כה לא ידוע על תכנית שתפצה את תושבי גוש דן ואחרים על הפסדי אותם ימים.

הגירסא המעודכנת ביותר בעת כתיבת שורות אלה, מתייחסת לזכויות עובדים, מעבידים, יחידים ומשפחות הנאלצים להתמודד עם מצבי חירום באזור המוגדר 'עוטף עזה'. תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת שעה), תשע"ט-2019 עליהם חתם השר משה כחלון (14.1.2019) מתייחסים לאילוצים שונים בפניהם ניצבים תושבי אזור זה, כולל ההכרח לחסות שעות וימים במרחב מוגן על פי הוראות רשויות הביטחון, או על-פי תחושת התושב. במקביל עולה שם הצורך או הכורח, בעיקר של נשים וילדים, להתפנות לאזורים בטוחים יותר, לעיתים לפרק זמן של ימים - על ההוצאות והפסד ההכנסה הנלווים לכך. בשל אירועים וחשש מהם, באזור 'עוטף עזה' נוצרו הפסדים של ימי עבודה, ועסקים שנותרו ללא פעילות, בהם מתקני אירוח, מסעדות, אתרי בילוי וטיולים שנשארו ללא לקוחות. הבעיה הפכה חמורה בעיקר בשל העדר האפשרות לחזות את האירוע מתקרב, ולצפות לאילוצים מראש. עסקים התארגנו לקראת סופי שבוע, חופשות ואירועים, רכשו מזון, משקאות, ציוד ומתקנים, הקימו סככות ואהלים - אך בשל התרעה ביטחונית בלתי צפויה הציוד נותר ללא שימוש, חלקו אבד והמזון נפסל.

תקנות אלה של שר האוצר כחלון, שהוגדרו שוב כ'הוראת שעה', הורחבו. הפעם הן התייחסו לא רק לשבעת הקילומטרים מן הגבול, אלא לארבעים ק"מ ממנו, וכוללים גם יישובים חקלאיים רבים שהופיעו ברשימה מפורטת ב'תוספת השניה' לתקנות אלה.

תושבי יישובים מרוחקים יחסית, בהם באר שבע למשל אינם כלולים ב'תוספת השניה' ולכן תקנות אלה ו'הוראות השעה' בצידן אינן חלות על יישובים אלה אף שאירועי השעה, בלוני השריפה והנפץ, ירי רקטות והפגזה תלולת מסלול אינם פוסחים עליהם, על בתים ויושביהם.

לשון הוראת השעה עליה חתם השר כחלון קובעת כי על 'נזק עקיף' באזור המוגדר, שאירע בתקופה שמיום 1 במאי 2018 עד 31 בדצמבר 2019 יחולו תקנות מס רכוש וקרן פיצויים "לעניין נזק עקיף שנגרם בתקופה המזכה בבית מלון, פנסיון, בית מרגוע, בית הארחה, או אטרקציה... כמפורט ברשימת היישובים". כמו כן "לעניין נזק עקיף שנגרם בתקופה המזכה בענף הדבורים – אזור שכוורות ושטחי המרעה בו הם במרחק של בין 0 ל-7 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה"

בנוסף קבעה ההוראה כי "לעניין נזק עקיף בשל הוראה של פיקוד העורף על סגירת מוסד חינוך ברשות מקומית בתקופה המזכה או בשל הוראה על סגירת מקומות עבודה שאינם חיוניים בתקופה המזכה או בשל איסור על התקהלות – אזור במרחק של בין 0 ל-40 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה"

"שווי נזק עקיף" מתייחס ל"ניזוק שעיסוקו בהפעלת בית מלון, פנסיון, בית מרגוע, בית הארחה, או אטרקציה, או בענף הדבורים, כשהנזק נגרם כתוצאה מנזק מלחמה, מחמת אי-אפשרות לנצל נכסים או מחמת הפסקת פעילות, לרבות נזק שנגרם בשל תשלום שכר עבודה"

ימי העדרות בשל המצב הביטחוני ייחשבו, בין השאר "יום שבו עובד נעדר מעבודתו אצל ניזוק בשל המצב הביטחוני ו"הוא נעדר מעבודתו לפי הוראות פיקוד העורף על סגירת מקומות עבודה שאינם חיוניים, או עקב הוראה על סגירת מוסד החינוך שבו העובד מועסק או בשל איסור על התקהלות" או ש"הוא נעדר מעבודתו לצורך השגחה על ילדו, הנמצא עמו, עקב הוראה על סגירת מוסדות חינוך במקום מגוריו, המצוי באזור המיוחד, או עקב סגירת מוסד החינוך שבו לומד או שוהה הילד, ובלבד שמוסד החינוך מצוי באזור המיוחד"...

נראה שהוראת שעה זו וקודמותיה שיקפו את מצוקתה של האוכלוסייה הגרה או מתפרנסת באזור המכונה 'עוטף עזה'. המדובר לא רק במצוקה אישית, משפחתית או קהילתית, אלא גם, ובמפורש, בהפסדים ניכרים שנגרמו לתושבי האיזור בשל הנחיות לצאת או להמנע מלצאת לעבודה, סגירת בתי ספר בשל חשש מפגיעה, ועוד. הוראות השעה של השר כחלון שיקפו את המודעות הקיימת למצוקות המאפיינות את האוכלוסייה האזרחית המתגוררת בגבול הרצועה, ומתמודדת מידי יום כמעט עם אתגרי ביטחון שלא ניתן לצפותם מראש.

### **פסיקת בתי-משפט בישראל ובחו"ל המטילה על מחבלים חובת תשלום פיצוי לנפגעים**

בשנים האחרונות פוסקים בתי משפט ישראליים בתביעות נגד פלשתינאים שביצעו מעשי איבה, ומטילים עליהם חובת תשלום פיצויים בסכומים גבוהים למדי לנפגעי האירוע. הפיצויים מיועדים לנפגעי האיבה, רובם ישראלים. השאלה היא מה משמעות פסיקה זו. פלשתינאי הורשע בגיוס ובהפעלת חוליית הטרור שרצחה ישראלי (יותם ברנר, הארץ 24.11.2017). הפלשתינאי, מוחמד זכארנה נדון לשני מאסרי עולם ובנוסף עוד 40 שנות מאסר. כן פסק בית-המשפט שעליו לשלם פיצויים לנפגע בסך חצי מיליון ₪ ועוד 50 אלף ₪

קנס לקופת המדינה. מעניין יהיה לעקוב אחר משמעות הטלת חובת תשלום פיצויים על אדם המרצה מאסרי עולם. ספק אם אדם הנשפט לכליאה ממושכת יוכל לשלם את הפיצוי שהטיל עליו בית המשפט, מה משמעות הפסיקה אפוא?

השופט משה דרורי קבע (5.10.2014) שעל מחבלים שפגעו במשפחה ישראלית שנורתה בעת שנסעה על כביש 443 מירושלים למודיעין (25.8.2001) לפצות את הנפגעים בסכום של 62 מיליון ₪. על הרשות הפלסטינית הטיל השופט לשלם 40% מסכום זה ועל המחבלים את יתר הסכום. בפסק-דינו קבע בית-המשפט כי לרשות הפלסטינית יש אחריות נזיקית כלפי הילדות שנרצחו ובני משפחתן: "ההכרעה העובדתית בהחלטת החבות היתה כי הרשות הפלסטינית אפשרה את ביצוע פיגוע הטרור באמצעות כספים וכלי נשק שהיא נתנה, מרצונה החופשי, למבצעי הפיגועים", כתב השופט והוסיף כי "היות והיתה לרשות מודעות לגבי אופי השימוש אשר ייעשה בכספים ובאמצעי הלחימה שהיא מעבירה באופן אקטיבי לחוליות הטרור באמצעות מי מאנשיה, לא ניתן לקבל כי האפשרות שיתבצע פיגועי טרור נגד אזרחים ישראלים, באמצעות כלי הנשק והכספים, היא אפשרות בלתי צפויה." (ניר חסון, הארץ, 5.10.2014).

"הדיון בתיק עסק במידת המודעות של אנשי הרשות הפלסטינית לפעולות של חוליית הטרור. בין היתר נידונה המעורבות של מרוואן ברגותי, שעמד אז בראש התנזים של הפתח, בפעילות החוליה. השופט קבע כי גם אם ברגותי לא אישר את הפיגוע הספציפי הזה, הרי שהוא אחראי להעברת כספים והנשק ואף לתשלום בדיעבד בעבור הפיגוע" ... השופט דרורי קבע כי לא הוכח כי היתה מטרה אחרת לנשקים ולכספים, מלבד פיגועים. הוא גם דחה את טענת ההגנה של הרשות הפלסטינית, כי מטרת העברת הכספים היא להשיג שליטה על קבוצות החמושים ולא דווקא לעודד אותן לפיגועים. ברגותי נתבע בתיק גם הוא ויידרש לשלם חלק מהפיצויים שנפסקו. בחישוב הפיצויים נקבע כי לכל אחד מהעזבונות של ההרוגים יועבר עשרה מיליון שקלים, כל אחת מהיתומות יקבלו שישה מיליון שקלים וכל אחד מההורים של הנרצחים יקבלו חמישה מיליון שקלים" (המקור: שם, פס"ד: ת"א-3361-09 יורשי שרון בן שלום ואחי' נ' הרשות הפלסטינית ואחי').

עמותת 'שורת הדין' ובראשה עו"ד ניצנה דרשן-לייטנר ניהלה שורת תביעות נגד ארגונים באירופה, ארה"ב ואסיה, המעודדים או מסייעים למעשי טרור. אתר 'שורת הדין' מציג פסקי-דין בהן בה זכתה עו"ד דרשן לייטנר, שהעניקו סכומי כסף משמעותיים ביותר לנפגעי פעולות איבה, בהם ישראלים שהם גם בעלי אזרחות חוץ, שנפגעו באירועי טרור<sup>15</sup>.

בעניין שונה, ראוי להזכיר את פסק דינו של בית-המשפט המחוזי בירושלים. כבי' השופט דרורי חושף בפסק-דין רחב ותקדימי כיצד נוהגת הרשות הפלסטינית במשפטי פעולה עם ישראל. פסק-הדין מצביע על עינויים קשים מאוד שעברו מי שהואשמו בשיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון הישראליים ומחייב את הרשות לפצות עשרות תובעים בגין כליאת שווא ועינויים שעברו. פסק הדין דן בשורת תביעות של פלסטינים שעונו על- ידי הרשות בעיקר

<sup>15</sup> <https://www.israelawcenter.org/he/about-us/>

בסוף שנות התשעים ותחילת שנות האלפיים. פסק הדין חושף את שיטות החקירה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, את שיטות העינויים שלהם וכן את האופן שבו חטפו אנשי הרשות משתפי פעולה - בין השאר מתוך ירושלים ומשטחי C שם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים כלל לא אמורים לפעול. לפי פסק-הדין, לעתים גרמו העינויים למוות. כך, אחד התובעים מת ב-2002 בעת שהיה בכלא בשכם. (יותם ברגר, הארץ, 20.7.2017. פס"ד המקוריים: ת"א 5074/03; ת"א 6120/04; ת"א 7123/05; ת"א 2129/08; ת"א 3144/09).

## פרק ו' : נכי פעולות איבה המקבלים סיוע מהמוסד לביטוח לאומי

לוח ו' 1: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי גמלת נכות לפי אחוזי הנכות וממוצע סעיפי הלקוי, דצמבר 2018

סח"כ	90-100	90-81	80-71	70-61	60-51	50-41	40-31	30-20	עד 19	אחוזי נכות
2.49	4.28	6.60	5.60	5.44	4.58	3.82	3.56	2.16	1.51	ממוצע סעיפי לקוי
5,161	131	58	114	153	261	321	457	1,285	2,381	מקבלי גמלה באחוזים
100.0	2.5	1.1	2.2	2.9	5.0	6.2	8.8	24.8	46.1	

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

לוח ו' 1 מציג את מספר הנכים, נפגעי פעולות איבה, המקבלים גמלת נכות (איבה) מן המוסד לביטוח לאומי, ומפרט את ממוצע מספר סעיפי הליקוי הרפואי המיוחסים לנפגעים אלה המדורגים בדרגות נכות השונות.

קרוב למחצית (46.1%) נכי איבה נכותם נופלת מ-20%. הוותיקים מביניהם (מי שקיבלו את הגמלה לפני 1996), אכן מקבלים גמלה חודשית בגין נכות בשיעור זה. מי שנפגעו לאחר תאריך זה זכאים לקבל מהביטוח הלאומי פיצוי חד-פעמי בלבד.

מעל תריסר אחוזים (13.7%) מן הנכים הם נכים קשים. נכותם בין 50%-100% נכות רפואית מוכרת. צרכי נכים אלה רבים. חלקם זקוק לסיוע וליווי מקיף ברוב שעות היממה. ככלל, ככל שמספר סעיפי הלקות של הנפגע רבים יותר, כך גבוהה יותר נכותו במונחי אחוזי נכות רפואית להוציא את מי שאחוז הנכות שלהם מאה ויותר – שאצלם, אף שסעיפי הליקוי מעטים יחסית – הפגיעות קשות ביותר.

כל ליקוי המרכיב את הנכות הוא בעל חומרה שונה. בלוח ו' 2 מופיע מספר מקבלי תגמול נכות, הליקוי המרכזי ממנו סובל הנכה, ומספר סעיפי הליקוי המיוחסים לנפגע.

לוח ו' 2: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי תגמול נכות קבוע<sup>16</sup> לפי הליקוי העיקרי, ממוצע סעיפי הליקוי, דצמבר 2018.

סעיף ליקוי עיקרי	מספר מקבלי תגמול נכות	אחוז ממקבלי תגמול נכות	ממוצע סעיפי ליקוי
לוקומוטורי	985	19.0	2.54
נפשי	2,368	45.8	1.92
אורוגניטלי	34	0.65	3.91
שמיעה (חרשות)	424	8.2	2.64
נוירולוגי	352	6.8	3.68
פנימי	186	3.6	3.45
ראייה	154	2.9	4.18
אחר	658	12.7	2.98
<b>סך הכול</b>	<b>5,161</b>	<b>100.0</b>	<b>2.49</b>

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

לוח ו' 2 מציג את הפגיעות העיקריות של נכי איבה. חלק מהנכים סובלים מכמה סעיפי לקות. הנכות השכיחה, הנפוצה ביותר היא לקות נפשית. בעבר לא הוכרה נכות זו פורמלית, וספק אם הייתה התייחסות רגישה לתופעות נפשיות הנלוות לאירועי איבה. אגב, גם בצה"ל דובר רבות על מי שנתקפו ב"הלם קרב" וסבלו ממנו, אך ספק אם הייתה הכרה רשמית, במושגי נכות, לתופעה נפשית זו. החל מאוקטובר 2000 נוסף לקובץ המבחנים לקביעת נכות לנפגעי פעולות איבה גם סעיף הנוגע לתסמונת פוסט טראומטית (PTSD - Post Traumatic Stress Disorder). ואכן, קרוב למחצית (45.8%) מנכי האיבה הוגדרו (2018) כסובלים מתסמונת זו. נתון זה משקף הכרה בפגיעות נפשיות הנלוות מאירועים קשים עליהם נעמוד בהמשך, פגיעות שעודדו את הקמת 'מרכזי חוסף' לטיפול, תיעוד ודאגה לנפגעי דחק נפשי.

הליקוי הנפוץ השני ממנו סובלים כחמישית (19%) מנפגעי פעולות איבה הוא ליקוי לוקומוטורי משמעותי פגיעות בעצמות ובפרקים, בצוואר, בעמוד השדרה, בבית החזה ועוד. מעט (2.9%) מנכי איבה סובלים מפגיעות במערכת הראיה, פגיעה המתלווה לסעיפי לקוי נוספים. ראוי לציין שנכי איבה רבים סובלים גם מצלקות בעקבות כוויות קשות, בעיות שמיעה ועוד.

נכה איבה לוקה בממוצע ביותר משני סעיפי ליקוי, אך ללוקים בסימפטומים נפשיים לא נלווים נכויות גופניות אחרות.

3. מקרים של פגיעת איבה חוזרת באנשים שכבר נפגעו בפעולת איבה בעבר

אף שההסתברות לכך לכאורה אינה גבוהה, 842 נפגעי פעולות איבה נפגעו שוב באירוע טרור נוסף, אחר. היו מבוגרים שנפגעו עד שבע פגיעות איבה שונות. (לוח ו' 3). רבים נפגעו לראשונה כבר כקטינים, ולאחר מכן נפגעו בפגיעות איבה נוספים. מפליא שהקבוצה הגדולה

<sup>16</sup> לוח זה כולל נכים שדרגת הנכות שלהם צמיחה. 251 נכים שדרגת הנכות שלהם הוגדרה 'זמנית' לא נכללים בלוח זה.

ביותר מבין הנפגעים "החוזרים" הם מי שהפגיעה הראשונה ארעה בהיותם כבר מבוגרים (גילאי 51 – 60) ואף מבוגרים יותר, אך חרף גילם 'ההתחלתי' הגבוה, נפגעו שוב. ראוי לבחון את התופעה לעמקה ואת השפעת הפגיעות החוזרות על הנפגעים. שלושה נפגעי איבה נפצעו בפעולות איבה אחת ונספו בפעולת איבה אחרת.

**לוח ו' 3: נפגעי פעולות איבה: פגיעות איבה נוספות לפי הגיל בפגיעה האחרונה, דצמבר 2018**

גיל פגיעה אחרון	פגיעה שנייה	פגיעה שלישית	פגיעה רביעית	פגיעה חמישית	פגיעה שישית	פגיעה שביעית	סך הכול
עד 17	94	8	3				105
18-25	73	7					80
26-30	61	4					65
31-40	114	12	2				128
41-50	142	21	5		1		169
51-60	150	16	6	2			174
61-70	63	8	4	1			76
71-80	35	3			1	1	40
+81	5						5
סך הכול	737	79	20	3	2	1	842

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

הפגיעות אינן נחלקות אקראית באוכלוסייה: סביר שתורם להם רקע כלכלי, מקום מגורים, שימוש בכלי תחבורה ציבוריים, קנייה בשווקים, שהות ממושכת מחוץ לכתלי הבית ועוד. ביקשנו לבדוק את חלקם של העולים החדשים מקרב הנכים, נפגעי האיבה:

**לוח ו' 4: נפגעי פעולות איבה: מקבלי תגמולי נכות לפי שנת העלייה, דצמבר 2018**

שנת עלייה	מספר מקבלי תגמולי נכות	התפלגות באחוזים
ילידי הארץ	3,442	66.6
עלו לארץ עד 1969	862	16.7
1970-1979	132	2.5
1980-1989	93	1.8
1990-1999	533	10.3
2000-2009	84	1.6
2010-2018	15	0.3
סה"כ	5,161	100.0

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

יותר ממחצית הנכים נפגעי האיבה הם ילידי הארץ, וכשישית (16.7%) מהם עלו לישראל עד שנת 1969. מבין 5,161 מקבלי גימלת נכות, 632 (12.2%) עלו לאחר שנת 1990, וחלקם מן הסתם נחשב כ'עולים חדשים' שהטיפול בהם מחייב רגישות מיוחדת, עליה נעמוד בהמשך. חלק ממקבלי תגמולי נכות בתוכנית נפגעי פעולות איבה הם מחוסרי פרנסה, ופעמים גם "נצרכים". נכה מחוסר פרנסה הוא מי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה היא 20% ויותר



והכנסתו מכל מקור שהוא היא נמוכה, אין ביכולתו לקבל הכנסה או להגדילה, הוא לא קיבל בעבר אמצעי שיקום ולא סירב לקבל עבודה שהוצעה לו על-ידי לשכת העבודה. הזכאות לתגמול "מחוסר פרנסה" נקבעת בידי ועדה מיוחדת. התגמול משולם במקום תגמול הנכות ולתקופה מוגבלת בלבד.

'נכה נצרך' הוא מי שדרגת נכותו הקבועה 50% או יותר, הכנסותיו והכנסות בני משפחתו התלויים בו ואינן עולות על ההכנסה שנקבעה כהכנסה כדי מחיה. עקב הפגיעה בו הוא אינו מסוגל להשתכר כדי מחייתו ואין סיכוי סביר שיהיה אפשר לשקמו בעתיד. התגמול לנכה נצרך משולם במקום תגמול נכות. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת לתקופה של שנה אחת.

לוח ו' 5 מציג את התפלגותם של נכים 'מחוסרי פרנסה' ו'נכים נצרכים' ביחס לאחוזי הנכות הרפואית שלהם.

**לוח ו' 5: נפגעי פעולות איבה: מספר מקבלי גמלת נכות "מחוסרי פרנסה" ו"נצרכים" לפי דרגת הנכות, דצמבר 2018**

דרגת נכות	נכה 'מחוסר פרנסה'	'נכה נצרך'
עד 19	3	
20-30	37	
31-40	21	1
41-50	16	16
51-60	3	23
61-70	4	22
71-80		24
81-90	1	15
91-100		52
סך הכול	85	153

מקור הנתונים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. אוגוסט, 2019.

מן הנתונים עולה שבעלי נכות נמוכה יחסית נחשבים כנכים "מחוסרי פרנסה". ככל שעולה הנכות, מוגבלת יכולתו של הנכה להתפרנס, וגם ההסתברות לשיקומו נמוכה, על כן הוא מוגדר כנכה "נצרך" הזכאי לסיוע נרחב.

## **פרק ז': עורף תחת מתקפה: תושבי הצפון במלחמת לבנון II וישובי עוטף עזה.**

פרק זה מתמקד בתופעה חדשה יחסית של פעולות איבה המכוונות לאוכלוסייה אזרחית רחבה. מתום האינתיפאדה השנייה גבר גל הפגיעות שמקורו מחוץ לגבולות הארץ והוא מכוון לעבר אוכלוסיות אזרחיות באיזור מגוריהן. תחילה היה זה בצפון הארץ, ולימים חדר גם לאזור המכונה 'עוטף עזה'. אזרחים הנפגעים בפעולות אלה מוגדרים בחוק כ"נפגעי איבה".

צפונה של מדינת ישראל ידע פגיעות טרור והפגזות מעבר לגבול. כבר בשנות השבעים ידעו תושבי בקעת הירדן, בית שאן, מושב ירדנה, היישובים בצפון הארץ ובנהריה פיגועי איבה. אך יותר מכל ידעה קרית שמונה התקפות מחבלים ופגיעות של מטחי רקטות 'קטיושה' שמכתן קשה. תושבי קרית שמונה ישבו ימים רבים במקלטים. תחושת הפחד מהפגזה ומתוצאותיה אפיינה את הכל, ובמרכזו הדאגה לרווחתם, שלומם ובריאותם של ילדי קרית קרית שמונה וישובי הסביבה.

בקרית שמונה פעל מתנ"ס שניסה להתמודד עם אתגרי החירום. בלט אז ביוזמותיו ובתושייתו פסיכולוג צעיר, מולי להד, אשר התגורר בעיר, למד את מציאות מקלטיה ואת הצורך להתמודד עם שהות של שעות רבות במקלט, ילדים והוריהם - בעוד שרעש התפוצצויות ברחבי היישוב ושכונותיו מעלים, ובצדק - חשש, חרדה ופחד.

בסוף שנות השבעים יצא מולי להד עם תיק הנחיות "הצילו! תיק חירום" ותכניות הבת שיצר "אף אחד לא לבד", "גן מוגן" ו-"להתגבר". בשנת 1999 חיברו ד"ר מולי להד ועפרה אילון ספר הנחיות מקצועי שעודכן במהדורות רבות משום שהייתה בו הנחיה ברורה איך מטפלים הורים ומורים באתגרי החרדה, בישיבה ממושכת במקלט, כשפיצוצים בחוץ. "פיקוד העורף" של צה"ל, שהוקם ב-17 בפברואר 1992 גילה עניין רב בניסיון המקצועי העשיר והמעודכן של להד וצוותו ("משאבים") בקריית שמונה ונעזר בהם. חשוב לציין כי היו, ועדיין קיימים בקרב תושבי קרית שמונה וסביבתה מי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה בשל הפגיעה הגופנית והנפשית באותם ימים קשים של פעולות איבה ומטחי קטיושה מעבר לגבול.

את הטיפול שהעניקו ד"ר להד וצוותו לתושבי קרית שמונה מאז שנות השבעים מימנו בתקופות שונות תרומות במרכזן אלה שהעניקה הקהילה היהודית בניו-יורק. מדינת ישראל ופיקוד העורף התעניינו אמנם ביוזמותיו של ד"ר (לימים פרופסור) להד, בגישתו ובתכניות שיזם אך לא תמכו בהן. כאמור, מימון התכנית בקרית שמונה הגיע מתרומות מעבר לים. לימים חדל המימון, וחרף הצורך מדינת ישראל לא מיהרה לסייע.

### **מלחמת לבנון השנייה: אוכלוסייה אזרחית רחבה נפגעת איבה:**

ב-12 ביולי 2006 תקף ארגון הטרור הלבנוני חזבאללה סיור של צה"ל אשר נע סמוך לגבול ישראל-לבנון. שלושה חיילים נהרגו ושניים נחטפו ללבנון. בניסיונות החילוץ המיידיים נהרגו חמישה חיילים נוספים. עוד באותו יום התכנסה ממשלת ישראל והחליטה להגיב על

הפגיעה. למחרת היום (13.7.06) החל צה"ל לפעול בלבנון. בתגובה פתח חזבאללה בירי מסיבי של אלפי רקטות שכוונו לאוכלוסייה אזרחית בתוך מדינת ישראל.

הלחימה נמשכה 34 יום, עד 14.8.06. היא גרמה לפגיעות קשות בנפש וברכוש של אזרחים, כולם הוגדרו נפגעי פעולות איבה. במהלך המלחמה נורו 3,986 רקטות לעבר מדינת ישראל. המטענים פגעו ביישובים מרוחקים יחסית כבית שאן, בנימינה, פתח תקווה והגיעו אפילו לכפר סבא. רבים נפגעו גופנית ונפשית במלחמת לבנון השנייה: למעלה מחמשת אלפים ושלוש מאות איש נפגעו ופוננו לבתי החולים בשל פגיעה גופנית או נפשית. במלחמה זו נספו 57 אזרחים מתוכם הוכרו 41 כחללי פעולות איבה.

מבנים ציבוריים ובתים פרטיים רבים מאד בצפון המדינה נפגעו. להגן על עצמם, אלפי אזרחים עזבו את בתיהם בצפון והתרחקו מן החזית. מי שלא יכלו לעזוב נותרו מאחור ושהו בבתיהם, חלקם במקלטים ובמרחבים מוגנים פרקי זמן ממושכים אך בשגרת חיים קשה, כואבת. הפעילות הכלכלית בצפון שובשה כליל. עסקים קטנים ובינוניים לא יכלו לפעול בהעדר אספקה וצוותים. הפעילות הכלכלית בצפון הארץ, עד חיפה ואף מדרום לה - צומצמה באורח ניכר. חשוב לציין שלימים, החליטה ועדת השרים לטקסים וסמלים לקרוא לעימות זה בשם "מלחמת לבנון השנייה" (להלן - 'מלחמת לבנון השנייה' או 'המלחמה'). (דו"ח מבקר המדינה מספר 334, 2007 תקציר).

חרף כינוי העימות הקשה בשם 'מלחמה' - לא הוגדרה מלחמת לבנון השנייה רשמית כ"מלחמה". מערכות הסיוע הלאומיות לשעת חירום שתוכננו ונועדו להפעלה בעת מלחמה לא הופעלו כלל. חרף הצורך, גם מערכות מל"ח (משק לשעת חירום) ומערכת פס"ח (פינוי סעד וחללים) כלל לא פעלו אותה שעה. חרף מצב החירום החרף והמצוקה הקשה בשטח נותר העורף האזרחי בצפון הארץ ללא כל סיוע ממלכתי מאורגן אף שבהחלט נזקק לו.

האוכלוסייה האזרחית שנותרה בצפון הארץ, בישובים העירוניים והכפריים הייתה חשופה אפוא לא רק למטחי רקטות, אלא גם למחסור משמעותי במזון, תרופות ומוצרי יסוד נחוצים. חנויות ומרכולים נסגרו וכך גם רוב מרכזי המסחר. גם חלק ממערכות החשמל והמים נותקו בשל ההפגזות. התושבים שנותרו מאחור שהו עזובים לחלוטין במקלטים.

כל מי שיכול היה להתפנות ובמועד - התפנה עם משפחתו לאיזורים מרוחקים מן הגבול. רבים התפנו דרומה. גם אנשי רפואה, חינוך, רווחה ומסחר עזבו מהרה עם משפחותיהם את הצפון למרכז הארץ.

רבים מהם התפנו לבתי מלון באיזור המרכז שבהעדר תיירים הפחיתו מחירים, היו גם יוזמות וולונטריות של קיבוצים שפתחו מבנים לאירוח מתפנים. גם משפחות פתחו בתים למתפנים מחזית הצפון. בנוסף הוקמו מרכזים ל'אימוץ' המתפנים. המפורסם בהם המחנה שהקים ארכדי גאידמק בחוף ניצנים בו מצאו מרגוע כ-6,000 מתפנים רובם יהודים ודרוזים (שורני, 2011).

הספרות מכירה במושג "פליטים פנימיים"<sup>17</sup> (Internally Displaced Persons) שהם יחידים, משפחות או קהילות אשר בשל מאבק מזוין, אלימות מקומית, הפרות של זכויות אדם או אסונות טבע, הוכרחו או בחרו לנוס או לעזוב את מקום מגוריהם אך לא חצו גבול בינלאומי של המדינה. הם עברו אפוא מאיזור 'נגוע' – לאיזור בו החיים תקינים.

סניפי הביטוח הלאומי קיבלו מהנהלת המוסד הנחייה לטפל ברגישות וביעילות ב'פליטים פנימיים'. המתפנים יכלו אפוא לפנות ולמצות זכויותיהם בכל אחד מסניפי הביטוח הלאומי בארץ. הסדר זה הועיל לרבים שה'תיק האישי' שלהם נותר בסניף הביטוח הלאומי בצפון, אך באמצעות מחשב המוסד ניתן היה לזהות את הפונים, לסייע במיצוי זכויותיהם מתוך כוונה להיענות לצרכיהם ולמצוקתם במקום שבתם, כולל הענקת מקדמות על חשבון תגמולים עתידיים.

כאמור, בין העוזבים את יישובי הצפון היו גם אנשי מקצוע ונותני שירות רבים. הצפון נותר אפוא נטוש. אחת הבעיות שבלטה חיש מהר התבטאה במצוקת אנשים, משפחות ויישובים שנעזבו לנפשם בצפון הארץ. הנעזבים לא תמיד היו החזקים שבתושבים.

המדינה לא הייתה ערוכה להגיש שירות לסייע ולטפל במי שנותרו עזובים, 'נטושים' בביתם בצפון. עובדי המוסד לביטוח לאומי והצוותים המקצועיים שאמורים היו לצאת ולפגוש את 'נפגעי האיבה' ומשפחותיהם בבתי חולים או בביתם, למלא עמם את האסמכתאות הנחוצות ולספק טיפול ודאגה מיידית - לא יכלו לעשות כן. המוסד לא העמיד לרשות צוותים אלה ציוד ורכב מתאים, ממוגן, ולכן לא יכלו צוותי המוסד לביטוח לאומי לצאת לשטח (דו"ח מבקר המדינה 2007, עמ' 365).

עם זאת, בשיחות עם עובדי המוסד לביטוח לאומי בצפון עלה כי היו מקרים, ולא מעטים, בהם יצאו עובדי המוסד ברכב לא ממוגן, לעיתים פרטי, לפגוש את האנשים והמשפחות שנפגעו בהפצצות ובפיגועים, ליצור עמם קשר, לעדכן אותם בנושא זכויותיהם ולמלא את הטפסים המתחייבים. בעשותם זאת, בנסיעה ברכב לא ממוגן, ולעיתים בעת הפגזה של ממש - חשפו עצמם עובדי המוסד לסיכונים הדרך הרבים אותם ימים.

מי שעמלו להגיע ולשרת את חסרי הישע ה'נטושים' בבתיהם בצפון הארץ, לספק צרכים בסיסיים, כולל מזון ותרופות וכן לארח להם רגעית לחברה, היו צוותי ארגונים וולונטריים וארגוני החברה האזרחית, חלקם שכירים אך רובם מתנדבים (שורני, 2011). טרם צאתם אספו הארגונים והמתנדבים תרומות, רכשו בהם מוצרי מזון, פנסים, מכשירי רדיו ניידים, חמרי חבישה וממתקים - ויצאו לחלק את המעט שבידם בקרב האנשים והמשפחות שנותרו עזובים ועל פי רוב גם מיואשים 'מאחור'.

התקשורת דיווחה על מצב האוכלוסייה 'הנטושה' בצפון. הביקורת הציבורית על היווצרות מצב זה במהלך העימותים והפגיעות, הזנחה של אוכלוסייה שלמה, העדר שירותים זמינים לחסרי ישע והעדר מענה ממלכתי לטפל ב'נפגעי האיבה' שנותרו בצפון המופגז ללא

דואג העלתה דאגה מסויימת בכנסת ובמשרדי ממשלה. משרד העבודה והרווחה היה מודע למצוקות אלה ואף תכנן לסייע, (כורזים 2007).

עמותת שתי"ל תעדה תמונת מצב המתייחסת לאוכלוסיית הצפון במסמך שראה אור ברבים. הדו"ח החמור שפרסמה במהלך המלחמה עמד על הפער בין צרכי האוכלוסייה שנותרה מאחור בצפון לבין מי שאמורים היו להבטיח את שלומה, בטחונה ורווחתה. דו"ח עמותת שתי"ל (2007) מכיל נתונים קשים, עובדות וממצאים המתייחסים לאוכלוסיית הצפון בעת המלחמה. הדו"ח מעלה סוגיות, חלקן משפטיות, שכתבה המשפטנית פרופ. פרנסיס רדאי, על הזנחה ממלכתית של אוכלוסייה במחסור ובחרדה (בבלי, רדאי, דבוש ואיתן, 2007).

מודעים לדעת הקהל ולדאגת הציבור החליטו אהוד אולמרט ראש הממשלה ועמיר פרץ שר הביטחון להקים ועדה על יסוד חוק ועדות חקירה התשכ"ט 1968 בראשה עמד השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד ("ועדת וינוגרד"). הוועדה מונתה בתאריך 17-9-2006 ומסרה דו"ח (אפריל 2007) שחלקו כמוס וחלקו פתוח לקריאת הציבור. דו"ח הוועדה מתמקד במצוקת אוכלוסיות הצפון, בהזנחתן, בסבל התושבים שנעזבו ובכאבם.

מלחמת לבנון השנייה לוותה בהרג, פציעות והרס ביישובי הצפון. רבים מן התושבים סבלו מתופעת "חרדה" בשל לחץ האירועים הקשים, המחסור, המצוקה והעדר שירותים מקומיים. בצר להם פנו או הופנו אלה לחדרי המיון של בתי-החולים. ראוי לציין שגם יישובי הדרום, המכונים יישובי 'עוטף עזה' ידעו תופעות דומות בעבר. המפגש עם 'נפגעי חרדה' באתרים שונים בארץ עלה מן השטח וחייב הכרה, מודעות וטיפול.

## פרק ח': ההכרה ב'נפגעי חרדה': הקמת 'מרכזי חוסן' ופעילותם

עוד טרם מלחמת העצמאות ובמהלכה, נפגעו אזרחים בהם ילדים, מבוגרים וקשישים נפשית בשל פעילות עויינת. היו גם מי שנכחו בהתרחש אירוע קשה בעקבותיו נזקקו לטיפול נפשי מקצועי. פגיעות נפשיות החמירו בעת חדירות המסתננים ופגיעות הפידאיון ביחידים ומשפחות בדרום הארץ ובמרכזה. לאחר מלחמת ששת הימים נפגעו גופנית וגם נפשית אזרחים רבים עקב פעולות איבה קשות שארעו בכל רחבי הארץ.

מלחמת המפרץ (ינואר, 1991) העלתה את דאגת הציבור הישראלי כולו בשל החשש מפגיעת טילים, רקטות גז או מטען ביולוגי. לא כולם עמדו במתח נפשי זה. רבים סבלו נפשית ונזקקו לעזרה (גרנות, 1994). האינתיפאדה הראשונה והשנייה הביאו אירועים קשים ומחזות אימה ללב הערים והאוכלוסייה האזרחית. חוסנו הנפשי של הציבור עמד במבחן. תקיפות רבות ונמשכות ביישובי 'עוטף עזה' העלו את מספר האזרחים שנפגעו ועדיין נפגעים גם נפשית כתוצאה ממתח ממושך וחשש בלתי פוסק מפגיעה של ממש. כאמור, מציאות זו קיימת גם כיום ואת מחירה משלמים מי שביתם סמוך לקו הגבול.

כל פגיעה, נכות, אבדן בת או בן משפחה, שכול או יתמות מחייבים טיפול נפשי. רשמית הם מוגדרים 'נפגעי איבה' והטיפול בהם מצוי בידי המוסד לביטוח לאומי. הטיפול מתחיל לאחר האירוע ונמשך פרקי זמן אחריו. לפגיעה גופנית נלווית על-פי-רוב גם פגיעה נפשית. אזרחים שנפגעו גופנית נזקקו ונזקקים לצורך החלמתם גם לטיפול נפשי במהלך השיקום ותכופות אף לאחריו. רבים באוכלוסייה נזקקו בעבר ונזקקים גם עתה להתייחסות מקצועית הולמת וטיפול נפשי מתמשך לאחר שנפגעו או נכחו בעת פיגוע טרור. תכופות, הפגיעה הנפשית בשל פגיעה, יתמות או שכול - כה קשה ומתמשכת שהיא מוגדרת כ'נכות' המזכה את הנכה נפשית בקבלת גמלה מהמוסד לביטוח לאומי לפרק זמן קצוב או לצמיתות. המודעות לקיומה של נכות נפשית עקב מעשה טרור גברה בשנים האחרונות, זאת אולי במקביל להכרה הגוברת בנפגעי 'הלם קרב' או 'תגובת קרב' בצה"ל. המושג 'טראומה' זוכה להכרה חברתית המקובלת כיום.

פגיעה נפשית של אזרח יחיד או רבים בעקבות אירוע איבה ולאחריו, מחייבת התייחסות לששה אתגרים:

1. הגשת טיפול נפשי מידי, נגיש וזמין – לא סטיגמטי ומכבד: הטרואמה הנפשית הנלווית מחייבת התערבות מקצועית מיידית. כל השהייה בטיפול הנפשי עלולה להחמיר את סוג הפגיעה והיקפה. עולה אפוא השאלה אם קיימת, מוגדרת, זכות לקבלת טיפול נפשי מידי והולם. האם משרד הבריאות או קופות החולים אמורות להגיש טיפול נפשי מידי, זמין, נגיש, מקצועי ומכבד לנפגעים מקרב הציבור והאם הן ערוכות להציע זאת בכל אתר ובכל עת.
2. אבחון מקצועי של חומרת הפגיעה: התייחסות מקצועית נחוצה לשם אבחון סוג הפגיעה הנפשית וחומרתה. אבחון הפגיעה נועד גם להתבסס על תיעוד תסמינים

- שמגלה הנפגע. לעיתים גם מי שנכח ולא נפצע באירוע איבה זקוק להתייחסות וטיפול (שוראקי-אלפסי, 2006). המראות קשים והזירה מזעזעת.
3. בעקבות האבחון (2) נחוצה הגדרת מי שזקוקים לטיפול מתמשך בטכניקות ייחודיות, ממוקדות טראומה שפותחו לצורך התמודדות עם טראומה נפשית.
4. תכנון טיפול: אבחון מקצועי של חומרת הפגיעה מאפשר תכנון רצף טיפולי הנדרש במטרה למזער את היקף הנזק הנפשי וחומרתו.
5. הגשת טיפול: לאחר תכנון הטיפול אמור גורם מקצועי כשיר ומוסמך להגישו, בליווי מעקב מתועד. כאמור, הטיפול אמור להתחיל סמוך לפגיעה, ולהמשך כל עוד נזקק הנפגע לטיפול זה. אם הפגיעה הנפשית גרמה לנכות – יוכל התיעוד המלווה לסייע ל (6).
6. הגדרת נכות: אם הפגיעה הנפשית חמורה ונמשכת עולה שאלת הגדרתה כ"נכות" כפי שקבע החוק. במקרה כזה קיימת האפשרות להגיש תביעה לביטוח לאומי שיכיר בפגיעה הנפשית כנכות. עולה השאלה כיצד ומתי יבוצע הקשר בין הגורם המטפל (1)(2) לבין המוסד לביטוח לאומי לצורך ההכרה בפגיעה ובחומרתה. הדבר נחוץ לשם מיצוי זכויות הקרבן כ'נפגע איבה'. אם הביטוח הלאומי יהיה שותף לתהליכים הנ"ל כולם, סביר שזמינות ואמינות המידע על מצבו הנפשי של התובע יקל על קביעת הנכות ואישורה.
- ששה אתגרים אלה מעלים את חשיבות רצף הטיפול במי שנפגעו נפשית עקב פעולת איבה. לכאורה דומה התהליך למי שנפגעו גופנית, אך בטיפול נפשי עולה חשיבות שאלת הגורם המתכלל, האמור ללוות ולהבטיח את רצף הטיפול הנפשי במי שנפגעו נפשית לאחר פעולת איבה.
- רצף מקצועי, הכרה וקיום קשר עם הנפגע, אבחון היקף הפגיעה הנפשית ומעקב אחר חומרתה יועילו אם וכאשר יפנו הנפגעים למוסד לביטוח לאומי בתביעה להכיר בנכותם הנפשית. הרצף מעודד אפוא הענקת טיפול מידי בנפגעי נפש תוך ראיית הנפגע כעומד במרכז רשת תומכת בה משולב מבנית הטיפול הנפשי בנכות עם הפן האדמניסטרטיבי הנחוץ לצורך מתן פיצוי למי שנכותם תוכר ותאושר.
- ששה האתגרים הנ"ל מבטאים אפוא רצף מקצועי ומנהלי תוך הפרדה בין טיפול לפיצוי. הפרדה זו הנחתה את ההתייחסות לנפגעי אסון התאומים בניו-יורק, ואומצה בישראל (כהן, 2014). טרם נדון ברצף זה והמתחייב מהגשתו, נתאר קצרות את חשיבות ההתייחסות המקצועית לפגיעה נפשית, שמטרתה היא מניעת החמרת התופעה והפיכתה לנכות (Quarantelli, 2003).
- טראומה נפשית: נתאר קצרות את תופעת הטראומה הנפשית ומשמעותה. הספרות המקצועית מבחינה בין שלשה מופעים בהיווצרות טראומה והמשכה. (Fine, Achituv, Etkin, Marin & Shalev 2018).

השלב הראשון (Acute Stress Reaction) מתבטא בתגובה המידית לאירוע הטראומטי, שסימניו הם הלם, בהלה, בלבול כעס - ואלה אמורים להימשך ימים מעטים וצפויים לחלוף אם וכאשר שיגרת החיים חוזרת למסלולה, או לאחר שהנפגע זוכה לטיפול מקצועי ומנוחה.

אם התופעה לא חלפה, השלב השני של טראומה (Acute Stress Disorder) מתבטא בקשיי תפקוד, איבוד איזונים נפשיים וחברתיים, דכדוך מתמשך, תופעות ותגובות בלתי שגרתיות, לעיתים בלתי צפויות – וכאן נדרש אבחון וטיפול מקצועי להחזרת האיזונים, יכולת התפקוד, וכן למניעת החמרה בתגובה הנפשית.

השלב השלישי, המוגדר כ- PTSD (Post Traumatic Stress Disorder) מבטא החמרה כרונית ומתמשכת של התופעות שנצפו. במידה רבה עלול הנפגע לאבד קשרים וכישורים חברתיים, לגלות חוסר עניין בסובב. שלוות הנפש של האדם נפגמת וכך גם הפחתה משמעותית בכישוריו הבינאישיים והפחתת היכולת לבצע מלאכות שביצע בהצלחה בעבר. רבים נתקלים בשגרת חייהם באירועים קשים. פגיעות ותאונות גורמים לתופעה קשה המוגדרת לא אחת כ'טראומה'. טראומה עלולה להיות חריפה ולהוציא את הנפגע משווי משקלו הנפשי ומשגרת חייו. יהיו גם לא מעטים שיזדקקו לטיפול נפשי עקב אותו אירוע טראומטי שחוו, אלא שכמו לאחר פגיעות אחרות בחיי אדם, קיימת הסתברות מסוימת שבחלוף הזמן, השלכות האירוע הטראומטי תפחתנה בניסיון ספונטאני של גוף האדם ונפשו להחזיר את החיים לשגרתם.

עם זאת, לעיתים מזומנות, אירוע חד-פעמי טראומטי השפעתו כה עמוקה שאינו חולף. הוא מלווה אדם במהלך חייו ומחייב טיפול מקצועי ממושך ומעמיק בניסיון להקטין את נזקי הטראומה והשלכותיה בחיי היום-יום של אותו אדם, כישוריו, קשריו ותפקודיו. נפגעי פעולות איבה רבים חיים את הפגיעה בהם, בשכול או ביתמות שנגרמה להם בפיגוע איבה, והם מבקשים וזקוקים לטיפול נפשי הולם (לבנון, 2003).

בנוסף לפגיעה כתוצאה מאירוע קשה אך חד-פעמי, יש הצוברים רצף פגיעות רגשיות קלות לכאורה שניתן לכנותן 'מיקרו טראומות'. מקורן באירועים נמשכים של מתח, פחד מתקיפה, חשיפה לרעש פיצוצים, יריות. חוויות יום-יומיות קשות אלה גורמות לרצף של אירועי 'מיקרו טראומה' שמשמעותן המצטברת קשה. ואכן, בשלב מסוים הופך רצף המיקרו-טראומות להפרעה של ממש המחייבת התערבות מקצועית.

השימוש במושג 'מיקרו-טראומה' בתחום זה אינו מקובל על הכל. הגדרתו החדשה היא במונחי אבחנה הקרויה CPTSD (הפרעת דחק בתר חבלתית מורכבת). אבחנה זו אינה קיימת ב ICD-10 אך אמורה להיכלל ב ICD-11 שיכנס לתוקף בעתיד הקרוב<sup>18</sup>.

ואמנם, אנשים המצויים במצב מתח בלתי פוסק, פחד ואירועים מתמשכים ראויים להכרה, אבחון וטיפול. אף שאינם נפגעים גופנית, תושבי קו העימות חשים כמעט מדי יום חוויות 'מיקרו-טראומטיות' אלה והצטברותן קשה. (Pat-Horenczyk, Ziv, Asulin-Peretz, Achituv, Cohen, & Brom, 2013)

<sup>18</sup> תודה לעו"ד צחי ביטון על העדכון.



במחקרה, מצאה סולומון (Solomon, 1993) כי "הקושי מסתמן כאשר האירועים הטראומטיים חולפים, אך השורדים ממשיכים להרגיש ולהגיב כאילו הם עדיין באזור אסון. זוהי למעשה המהות של ההפרעה הפוסט-טראומטית. השורדים מצויים בתחושת דריכות מתמדת מחד, מוצפים בתכנים המאיימים, ובה בעת מנסים להתרחק מהם. כל התגובות הללו, שבעת אסון הן טבעיות ופונקציונאליות, הופכות לאחר תום החשיפה לדיספונקציונליות, גובות מחיר נפשי וגופני כבד ומוגדרות כסימפטומים".

לא כל תושבי קו הגבול מכירים בכך שהם וילדיהם עלולים להיות חשופים למיקרו-טראומה נפשית. השיגרה נמשכת, אך לעיתים מצטברות הפגיעות במהלכה. יש צורך אפוא ליצור קשר מוקדם ככל הניתן עם האוכלוסייה החשופה לפגיעה, בעיקר באיתור מי שמסתגרים בביתם, במטרה לאבחן את קיום התופעות ולספק, במועד מתאים טיפול הולם שימנע החמרה בתגובות ה'חרדה' והעמקתן לכדי הפרעה של ממש. זאת ועוד. קשר זה חשוב גם לצורך הכרה בפגיעה והבטחת רצף טיפול לבל תהפוך הפגיעה הנפשית לנכות.

### **התארגנויות מוקדמות לטיפול באזרחים מוכי טראומה עקב מעשי איבה.**

במלחמת המפרץ (ינואר 2001) עלה הצורך לפתח משאבי התמודדות מקומית ולהתארגן לטיפול במצבי משבר. הכוונה הייתה להגביר את החוסן הקהילתי, להקטין תלות בגורמי חוץ ולשפר את תהליכי החזרה לשגרה והשיקום בעקבות אירועים קשים" (צח"י 2002: ח'). לאור הלקח שנצבר בידי מולי להד ואחרים (איילון ולהד 1990) בצפון הארץ כבר במחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת וקיבל תיקוף באותם ימים, הוציא השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה מסמך המתייחס להקמת "צוותי חירום יישוביים" (צח"י, 2002). צוות חירום יישובי נועד להיות ארגון מתנדבים מקומי, יוזם ומוביל. הוא "אינו מוסמך לטפל בנפגעי טראומה, אך מקנה ידע וכלים להתמודד עם מצב משבר, לזהות את הנזקקים לסיוע ולתמוך בהם עד להגעת הגורמים המוסמכים ולאחר עזיבתם". (שם: ט'). עובדים סוציאליים מאתרים ומכשירים צוותים אלה, מנחים אותם ומפקחים על עבודתם בעת חירום.

פגיעות האיבה הקשות באינטיפאדה השנייה הראו כי "השילוב של עליה בהיקף ובאינטנסיביות של אירועי הטרור והתפשטותם לכל רחבי הארץ עם ההאטה הכלכלית בארץ ובעולם, גורמים לפגיעה מצטברת בכל תחומי החיים, הגברת העוני, האבטלה והפערים החברתיים. כל אלה יוצרים תחושה של מצב חירום, משבר, חוסר ביטחון, אי וודאות, דחק (stress) ופגיעה בריאותית, רגשית וחברתית מצטברת ביותר ויותר אוכלוסיות וקהילות... נוסף להחרפה בתחושת המשבר המערכתית והאישי נפגעות גם רשתות תמיכה משפחתיות וחברתיות עקב ניתוק הקשר עם קרובי משפחה וחברים החוששים להגיע ליישוב. עיקר הפגיעה חלה באופן טבעי על האוכלוסייה הפחות עצמאית ובעלי הצרכים המיוחדים... השלכות קשות במיוחד נמצאו אצל ילדים, בני נוער, נכים, מוגבלים ובעלי צרכים מיוחדים אחרים שהבידוד שנכפה עליהם, עצירת פעילות פנאי ופגיעה בשירותים שונים, חינויים לתפקודם, מחריפים את עוצמת המשבר ואת השלכותיו. לאור תפישה זו הוציא משרד

הרווחה, השירות לעבודה קהילתית בשיתוף אחרים תדריך 'צוות חירום שכונתי – צח"ש'19. משרד הרווחה ראה אפוא את תפקידו בהכשרת צוותים מקומיים לטפל באירועי מצוקה וחירום<sup>20</sup> אך לא במתן טיפול נפשי" (ינאי 2012).

מתקפות טרור ליוו את תושבי קריית שמונה, יישובי בקעת הירדן, אצבע הגליל וכן את יישובי גבול הצפון ונהריה שסבלו מהתקפות ומטחי קטיושה עוד משנות השבעים. מודע למתקפות על קריית שמונה, עיר מגוריו - יזם הפסיכולוג פרופ' מולי להד תכנית מקומית.

ד"ר להד פיתח תכניתו זו כבר בשנות השמונים, לאור הצרכים שעלו. התכנית נועדה תחילה בעיקר לענות לאתגר מי שבילו שעות רבות במקלטים בשל הפגזות מעבר לגבול, לאחר מכן התפתחה לתכנית טיפולית מקפת ביחידים, קבוצות ולמעשה בקהילה כולה. יוזמתו המקצועית והמקורית של ד"ר להד בשיתוף עם ד"ר אילן קוץ, פסיכיאטר, הפכה לפרוטוקול טיפולי (2004) ואף זכתה להכרת משרד הבריאות וליישום בחדרי מיון בישראל. פרוטוקול טיפול זה פותח במסגרת הקואליציה הישראלית לטראומה.

ב-12 לחודש יולי, 2006 החלה מלחמת לבנון השנייה. כשהם סובלים מרעמי הפיצוצים, מפחד וממצוקות השעה בכל יישובי הצפון, הגיעו רבים, יהודים וערבים, צעירים ומבוגרים, גברים ונשים למרפאות ולחדרי המיון בבתי חולים בגליל ובנהריה בשל סינדרום שהוגדר שם כ'התקף חרדה'<sup>21</sup>. חדרי המיון התמלאו. עלתה השאלה מי אמור לטפל בבאים, ומה סוג והיקף הטיפול הנפשי שניתן יהיה להעניק להם.

ד"ר משה פולק, ראש מערך בריאות הנפש במשרד הבריאות, וסמנכ"לית הגמלאות במוסד לביטוח לאומי הגב' אילנה שרייבמן נועדו במאמץ לפתור את אתגר הטיפול בנפגעי 'חרדה' אלה. שבועיים לאחר תחילת המלחמה (27-7-2006) פנה ד"ר משה ברוך, פסיכיאטר יועץ, ליועצת הרפואית של המוסד לביטוח לאומי, ד"ר חיה קטן בדף קצר המציע התייחסות ודרכי טיפול מידיים לפונים עם תופעות חרדה באמצעות חדרי מיון קדמיים.

ד"ר ברוך קבע כי את הפונים הסובלים מסינדרום 'חרדה' אמורים לקבל בחדר המיון רופא פסיכיאטר מומחה עם ידע מוכח והתמחות בטיפול בטראומה ובחרדה "היכול לטפל בפסיכותרפיה", או פסיכולוג מומחה, מדריך קליני או שיקומי או חינוכי (לטיפול בילדים) עם התמחות בנושא טיפול בטראומה ובחרדה" (כך במקור).

כבר בדף ראשוני זה המליץ ד"ר ברוך כי מומחה זה המצוי בחדר המיון יבצע ראיון ראשוני, INTAKE ויציין בדו"ח אבחנה ראשונית ובצידה יפרט היסטוריה רפואית, טיפול קודם, תורשה ועוד. כן המליץ שהמומחה ירשום המלצה ל'המשך טיפולי על סמך צפי פרוגנוסטי. ברקע כמובן האפשרות שנפגע חרדה שלא יטופל כראוי, במקום ובמועד, עלול לאמץ תסמינים בעטיים יתבע קצבת נכות בשל פגיעה נפשית זו. המלצות אלה של ד"ר ברוך נתקבלו בעניין מסוים.

<sup>19</sup> 'צוות חירום שכונתי (צח"ש) תיק אבי', נכתב ונערך ע"י דמקו שירותי חירום בע"מ, יולי 2004.  
<sup>20</sup> משרד הרווחה, חוזרי מנכ"ל 30.12.2008, 31.12.2008, 5.1.2009, 7.1.2009, 11.1.2009, 13.1.2009, 18.1.2009, 20.1.2009.  
<sup>21</sup> המושג 'חרדה' מתואר בספרות המקצועית כתופעה פסיכולוגית דמוית פחד דיפוזי, כללי, המגדיר גם פתולוגיה נפשית (בלעז anxiety). בשל ה'רכות' הלשונית המיוחסת למושג 'חרדה', שמשמעותו הציבורית היא 'פחד קל' - אומץ המושג בידי הרשויות (או התקשורת?) במטרה שיחליף, ימיר את השימוש במונח אלים או טראומה, מושגים שמובנם עלול להחשב חמור או אף פתולוגי.

לאור עדויות קשות שעלו מן השטח, נכנס משרד ראש הממשלה בעובי הקורה והקים ועדה בין-משרדית שנועדה להגדיר, לאבחן ולטפל ב'בעלי צרכים מיוחדים ונפגעי חרדה' בצפון מדינת ישראל.

בתאריך 29.8.2006, כלומר כחודשיים וחצי לאחר תחילת מלחמת הגליל וכשבועיים לאחר סיומה, יזם משרד ראש הממשלה הקמתה של ועדה בין-משרדית שנפגשה ויצאה במסמך בכותרת "תכנית ראשונית של ועדת ההיגוי לטיפול באוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים ונפגעי חרדה". הוועדה כרכה אפוא שתי קבוצות אלה, בעלי צרכים מיוחדים ונפגעי חרדה יחדיו, ואליהן כוונה התכנית.

יתכן שהיזמה להקמת הוועדה הבין-משרדית עלתה בשל המצב, או הפרסומים על המצב המדאיג בצפון. דו"ח הוועדה אינו מציין שמות חבריה אך בוועדת ההיגוי שנועדה לגבש תכנית ממשלתית זו ישבו נציגי משרדי הרווחה, הבריאות, החינוך, הקליטה, המוסד לביטוח לאומי, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. יעדי ועדת ההיגוי ממשלתית זו היו טיפול בנפגעי חרדה, הקטנת התחלואה לטווח ארוך, מתן פתרונות לאוכלוסיות מיוחדות: מוגבלים נפשית או גופנית, קשישים ועולים חדשים. היעד המרכזי היה "חיזוק החוסן הקהילתי". הוועדה הבין-משרדית לא קיבלה החלטות אלא הייתה גורם מנווט ומלווה בהמשך.

התכנית נועדה לאתר, מוקדם ככל הניתן, אוכלוסייה במצוקה ונפגעי חרדה באמצעות צוותי המשרדים החברים בוועדת ההיגוי, והענקת טיפול מוקדם לאוכלוסיות אלה בידי מערכת הבריאות, החינוך והרווחה – לצורך 'חיזוק האוכלוסיות במצוקה'. החלטות הוועדה נפרשו על פי השותפים השונים לה:

- א. משרד הבריאות התבקש להפעיל חמשה מרכזי טיפול בצפון הארץ (לשם כך הסכים משרד האוצר כי יוענקו 3.2 תקנים ב 2006, 7.4 תקנים ב 2007), הדרכת צוותי רפואה: רופאים ראשוניים, אחיות, עו"ס (1.2 תקנים) – וכן התבקש המשרד "לאתר ולטפל באוכלוסיות עם מוגבלויות פיזיות ונפשיות הזקוקים לתמיכה" (0.4 תקנים).
- ב. משרד החינוך התבקש לאתר תלמידים במצוקה רגשית ומתן טיפול פסיכולוגי תוך ייעוץ לתלמידים והוריהם. לשם כך הוקצו 110 תקנים ו-11 מיליון ₪, כשהמשרד מבקש בנוסף 5 מיליון ₪ למימון שעות טיפול. כן נדרש משרד החינוך להנחות גננות ומורים – ולפתח שירותי ייעוץ לתלמידים. לשם כך הוקצבו 4000 שעות ייעוץ בעלות 18 מיליון ₪. המשרד תבע להוסיף 2,500 שעות לצורך זה.
- ג. המשרד לקליטת עליה התבקש להעניק טיפול תומך והגברת חוסן הנזקקים, ולשם כך היה עליו להכשיר ולהדריך באיתור ובאבחון מצוקות, תוך חיודוד מיומנויות של עובדים דוברי שפות. לצורך זה הקצה האוצר 3.25 תקנים.
- ד. המוסד לביטוח לאומי, שהיה שותף לוועדה בין-משרדית זו, אמור היה ליצור קשר מידי עם הנפגעים, לדאוג לאבחונם והענקת טיפול מתאים על פי הצורך (לשם כך הוקצו 40 תקנים). בצד הטיפול אמור היה המוסד גם להבטיח מתן תגמול כספי

ושיקום אישי של הנפגעים מתוך כוונה להחזירם ל"מעגל העבודה ואיכות חיים סבירה" (60 תקנים). להשלמת מטלה זו אישר האוצר רבע תקן של פקיד שיקום.

ה. המשרד לענייני גמלאים התבקש להעניק סיוע חד-פעמי בהשלמת הכנסה לקשישים נזקקים, ולשם כך קיבל הקצאה של 25 מיליון ₪. בנוסף, ולאור המצוקה, התבקש המשרד לענייני גמלאים להקים נופשוניים לגמלאים (15 מיליון ₪) ולשפר תכניות סיוע לעמותות המטפלות בקשישים בצפון (הענקת שלשה מיליון ₪).

ו. משרד הרווחה התבקש להפעיל צוות בין-משרדי "לאיתור פערים וצרכים" לצורך הכנת והגשת המלצה על פתרונות לפערים וצרכים אלה. לשם כך ביקש המשרד 200 תקני משרות ובנוסף עשרה מיליון ₪ כתקציב פעולות.

לבסוף קבעה הוועדה הבין-משרדית כי יש לפעול להעלאת חוסן הצוותים המטפלים באוכלוסיית הצפון, בין השאר באמצעות הענקת פעילות הפגה וסדנאות חיזוק לצורך זה. כן קבעה הוועדה את הצורך במאגרי מידע נגישים שיתייחסו למיקום ולפרטי אוכלוסיות 'מיוחדות' בצפון, וזאת באמצעות שיתוף פעולה ואיגום מאגרי ידע קיימים של המשרדים השונים – בנושא זה. מסמך ראשוני זה המתייחס לגוף ממשלתי, בין-משרדי זה, יצא כאמור בתאריך 29.8.2006.

בצד החלטה אחרונה זו עלתה שאלה האם כלל קיימות מערכות מידע המתייחסות לטיפול באוכלוסייה הנזקקת. חרף מגבלות שונות הוגדר הצורך לפתח מערכת נתונים, מידע ומחשבים לצורך זה. משרד ראש הממשלה קיבל על עצמו את ריכוז הפעולות עליהן החליטה הוועדה הבין-משרדית שתוארה. בנוסף, משרד האוצר קיבל על עצמו לברר כלים כלכליים ועסקיים בצפון. ההחלטה הייתה ל'צאת לדרך', לנסח את ההחלטות שתוארו ולהביאן לאישור הממשלה, דבר שאכן עלה כהצעת החלטה בתאריך 12.9.2006.

סביר שמסמך זה הוביל להחלטת ממשלת ישראל מספר 526 מיום 17.9.2006 שהורתה לאמץ המלצות הוועדה לטיפול באוכלוסייה הנזקקת בצפון. ועדה בין-משרדית זו מבטאת אולי ניסיון ראשון לטפל באוכלוסייה אזרחית בצפון הארץ כולה, אך במרכזה קשישים, עולים חדשים ואנשים בעלי צרכים מיוחדים שנוקו לטיפול, חיזוק וסיוע.

כאמור, אנשים מוכי הלם ופחד הגיעו, חלקם באמבולנסים, לבתי-החולים זיו בצפת ובנהריה וזכו לקבל שם טיפול ראשוני ב'מרכזי דחק' שהוקמו במקום בידי פסיכיאטרים ופסיכולוגים שגויסו למשימה זו.

המציאות בשטח חייבה התארגנות נרחבת. משרד הבריאות, המחלקות הפסיכיאטריות בבתי-החולים, מרפאות בריאות הנפש בשיתוף אגף איבה במוסד לביטוח לאומי יצרו 'נוהל חרדה'. הנוהל הופעל מיידית במהלך מלחמת שלום הגליל כמענה על צרכים דחופים. בנוסף, בחודש אוקטובר 2006 הועבר מודל 'נוהל חרדה' לבית-החולים ברזילי, לעיר שדרות – לאור הצרכים בדרום המדינה.

המטופלים שסבלו מתופעות חרדה הוגדרו נפגעי איבה. המוסד לביטוח לאומי העביר לבתי החולים מקדמות ותשלומים עבור טיפול קצר מועד של נפגעים שהקיף גם מימון הטפול שניתן ב'מרכזי הדחק'. מרכזים אלה פעלו בנהריה, נצרת צפת וקרית שמונה. הם

נסגרו במחצית שנת 2008 בשל המשבר הכספי אותה שנה (המקור, התכתבות עם פרופ. מולי להד, 7 ספטמבר, 2020) אך גם עם הרגיעה היחסית ביישובי הצפון.

בעיצומה של המלחמה, פנו הגורמים המקצועיים במוסד לביטוח הלאומי המטפלים בנושא נפגעי איבה, בהם ראש אגף איבה, הגב' אסנת כהן למנכ"ל המוסד והמליצו בפניו להנהיג מסלולים נפרדים לטיפול בעניינם של נפגעי חרדה, כדי לאפשר טיפול מהיר יותר בתביעות נכות אם תגענה: המסלול הטיפולי ומסלול הפיצוי. הכוונה היתה לשים את הדגש בצד הטיפולי, כלומר להעניק תחילה את הטיפול הנדרש לנפגעים. השינוי שהוצע חייב קבלת אישור של משרד הבריאות, משרד האוצר ופיקוד העורף ותיאום הגופים האמורים. המוסד העריך שעלות יישומו של ההסדר החדש תהיה כשלושה מיליון ש"ח. בפועל הוקמו מרכזים לטיפול בנפגעי חרדה, ועיקר הטיפול ניתן בשבעה בתי-חולים. (דו"ח מבקר המדינה 2007, ע' 363).

נושא 'נפגעי חרדה' עלה גם בדרום הארץ. משנת 2001 ספגו יישובי 'עוטף עזה' פגיעות רבות, כולן הוגדרו כמובן פעולות איבה. תושבים רבים באיזור 'עוטף עזה' נפגעו עקב שיגור רקטות והפגזות מתוך הרצועה. התופעה העלתה צרכים ודאגות. מודעים למצב, ראשי הרשויות המקומיות באזור התכנסו יחדיו לדיון עם ראשי מחלקות הרווחה ביישובם. ברור היה שעם החמרת המצב יהיו השירותים המקומיים סוכני השירות המידיים. הכוונה למרפאות היישוביות של קופות החולים, טיפות חלב, בתי ספר וגני ילדים, שירותי ההסעה המקומיים, רכזי הביטחון ועוד. אלה אמורים לשרת את התושבים בעת חירום ואסון. ברור היה גם שצוותי החירום היישוביים (צח"י) שבמרכזם חוליות מתנדבים שארגנו שירותי הרווחה המקומיים, לא יוכל לטול אחריות להעניק שירות מקצועי מקיף במצבים מורכבים. תאריך 5.9.2007, מסמל כשנה לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, וכשנתיים לאחר תום פינוי גוש קטיף (22.8.2005). בתאריך זה התקיימה ישיבה של ראשי רשויות מקומיות ומועצות איזוריות בעוטף עזה עם נציגי הביטוח הלאומי בנושא מתן טיפול ישיר למי שזקוק לו מבין נפגעי המצב, ובמרכזו, 'נפגעי חרדה'.

עוד קודם לכן, באוקטובר 2006, שולבו בית החולים ברזילי בבאר שבע והמרפאה לבריאות הנפש בשדרות לצורך מתן מענה לכל תושבי האזור שנפגעו נפשית בשל פגיעות איבה. בנוסף, מרכזי 'חוסן' החלו להעניק טיפול זה גם בדרום.

במחקרם המתמקד באזור עוטף עזה (ללא תאריך) ובהסתמך על נסיונם העשיר בעבר, מציינים סולומון, יצחקי ולוין כי "במהלך מלחמת לבנון השנייה החליט המוסד לביטוח לאומי על שינוי בטיפול בנפגעי חרדה על בסיס הפרדה בין פיצוי לטיפול, על מנת להעניק טיפול מידי וקרוב לאירוע ולנסות להקטין נזקים נפשיים בעתיד... לימים נוהל הטיפול אושר על ידי המועצה לבריאות הנפש ואף הורחב לאזורים נוספים כאשקלון, שדרות והמועצה האזורית בדרום באמצעות הקואליציה הישראלית לטראומה ובית חולים ברזילי. בהתארגנות מקצועית זו נדון עתה, אך נקדים בהתייחסות של זמן ומקום.

כאמור, המתקפות על קרית שמונה בתחילת שנות השמונים עודדו הקמת 'מרכז לשעת חירום' שם. בין 1984 לשנת 2006 טיפל מרכז זה בקרוב לחמשת אלפים מטופלים (המקור: התכתבות עם פרופ. מולי להד 7 ספטמבר 2020). מלחמת לבנון השנייה העלתה את אתגר הטיפול המקצועי הדחוף והמקיף באוכלוסיות רחבות באזור הצפון.

ההכרה ב'נפגעי חרדה', ותכנית הטיפול הראשונה בנפגעים אלה בדרום הארץ החלה בעיירה שדרות כבר בשנת 2006 (ב"ל סקירה שנתית 2007, ע' 286). מרכזי טיפול הוקמו על-ידי הקואליציה הישראלית לטראומה בשיתוף גורמי בריאות הנפש בידיעה שמדינת ישראל, באמצעות המוסד לביטוח לאומי תישא במימון הטיפול הניתן לנפגעי החרדה, בהם נשים וגברים, מבוגרים, בני נוער ילדים וזאטוטים.

לצורך זה הוקמו 'מרכזי חוסן'. ב'מרכזי חוסן' מועסקים צוותים שהתמחו בבריאות הנפש, בהם פסיכיאטרים, פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ואחרים שמומחיותם בטיפול באנשים במצבי חירום. בנוסף, 'מרכזי חוסן' נועדו גם לארגן ולהכשיר צוותים לקראת מצבי חירום, לפעול במהלכם ולאחריהם בכל הקשור לאנשים הנזקקים לטיפול נפשי.

מסמך משרד הבריאות מגדיר 'מרכז חוסן' כ"כלי מקצועי-ארגוני המאפשר לרשויות להיערך לספק מענה לקהילה בשעת חירום במקביל לחזק את חוסנה בתקופת רגיעה. 'מרכז חוסן' מתייחס למציאות המורכבת במימדים הנפשיים, החברתיים, הכלכליים והביטחוניים. על-פי מסמך זה "העמקה של החוסן מושתתת על ייזום ופיתוח מענים בתחום הפרט, המשפחה והקהילה עם ראיה מערכתית כוללת לטווח ארוך". המסמך מוסיף כי "מרכז החוסן נותן מענים שונים בהתאם לשלושה מצבים עיקריים – שגרה – היערכות למצבי חירום מצב חירום שיקום לאחר מצב חירום – ברמת הפרט, המשפחה והקהילה – וחזרה לשגרה זאת באמצעות איגום שירותי תמיכה וסיוע רב מקצועיים קיימים ופיתוח מענים לצורכי הנפגעים בפרט, והציבור בכלל, בכל תחומי החיים: בריאות הנפש, רווחה, חינוך, קליטה, תרבות פנאי, התמודדות עם דחק וכיו"ב"<sup>22</sup>.

'מרכזי חוסן' רואים את יעדם בשילוב שלשה מישורים: סיוע להערכות הרשות המקומית לקראת מצבי חירום אפשריים, בניית חוסן אישי וקהילתי, ובניית רצף טיפולי: המדובר בשלשה מהלכים שאמורים להשלים האחד את משנהו.

'מרכזי חוסן' פועלים בכפוף לראש הרשות המקומית. הרשות המקומית היא יסוד פעולתם. 'מרכזי חוסן' רואים לפיכך את הרשויות המקומיות כבסיס להכנת הקהילה למצבי חירום: תכנון וסיוע לתושבים להתארגן לקראת אירועים צפויים, כולל הבטחת קיום והפעלת שירותים בסיסיים הנחוצים ביישוב, וכן גם תכנון דרכי פינוי והתפנות תושבים, הענקת סיוע לתושבים, ובעיקר לנזקקים בהם בקרות אירוע ולאחריו.

התפקידים המרכזיים במישור המקומי מתבטאים בנכונות 'מרכזי חוסן' ליצור קשר עם נפגעי חרדה הזקוקים או המבקשים לקבל שירות, לקיים ראיון מוקדם ככל הניתן

<sup>22</sup> המקור: [https://www.mr.gov.il/Files\\_Michrazim/268274.pdf](https://www.mr.gov.il/Files_Michrazim/268274.pdf)

ולשוחח עם כל פונה על מנת לעמוד על מצבו הנפשי ולהעריך מקצועית למצב זה. אם בשל מצב, מרחק או נגישות אין אפשרות לראיון את הנפגע פנים אל פנים הדבר נעשה טלפונית. בבסיס אבחון הנפגע עומד טופס של 'ראיון מונחה' שנועד לסייע באבחון מצבו הנפשי של הנפגע.

ניסיון מרכזים טיפוליים אלה העלה שלאחר שיחה ראשונה זו, כשליש מהנפגעים אינו ממשיך את התהליך. למי שמבקש להמשיך את הקשר, מצבו הנפשי לא השתפר או אף החמיר נועדה שיחת טלפון שניה, לאחר כשבוע. בה מוצע לנפגע לבוא אישית לראיון הכרות, 'אינטייק' – שנועד לקבלת מידע אישי ואבחוני. מתיעוד הביטוח הלאומי (סקירה שנתית 2007, עמ' 286) עלה כי כ-85% מהמוזמנים אכן מתייצבים לראיון זה. על יסוד ה'אינטייק' והאבחנה שהוא מאפשר, נקבע אם נחוץ המשך טיפול, טיבו והיקפו.

כמחצית מהמוזמנים שאושרו לקבלת טיפול, אכן מגיעים אליו. בשלב זה מוצעת לנפגע תכנית הכוללת עד תריסר פגישות טיפוליות. הטיפול המוצע בפגישות אלה הוא פרטני, זוגי, משפחתי או קבוצתי. לעיתים מתבסס טיפול זה על שיחות (מילולי) ולעיתים מתבצע בטכניקות מקצועיות תומכות ולא מילוליות. אם במהלך ההכרות עם הנפגע אובחנה הפרעה קשה, יראה התושב הנזקק רופא שעשוי להציע טיפול תרופתי למשך שבוע, לשם בדיקת מועילות התרופה (שם). במקרים שאושרו, יימשך הטיפול הנפשי עד להבאת הנפגע לוועדה לקביעת נכותו.

עבור הטיפול המוגש ב'מרכזי חוסן' משלם אגף נפגעי איבה במוסד לביטוח לאומי. בתחילת הדרך, ועל-פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2007 טיפלו 'מרכזי הדחק' דאז בכחמש מאות נפגעי חרדה ברמות שונות. הטיפול הוגש בידי צוותים מקצועיים שהוכשרו לשם כך במרכזים השונים שהוקמו לצורך זה.

'מרכזי חוסן' נועדו כאמור לטפל מידית בתופעות ההלם והפחד שאפיינו תושבים רבים באזורי העימות לאחר פעולות קשות שאירעו באזורם. טיפול מוקדם נועד כאמור, להקטין את ההסתברות שהמצב הנפשי יחמיר. רק מי שאצלו תופעת ה'חרדה' לא שככה, והתסמינים והסבל נמשכו, הופנה לסניף הביטוח הלאומי לצורך הכרה וחישוב אחוזי הנכות הרפואית שמקנה לו הפגיעה הנפשית.

אם המטופל אישר זאת, בפני פקיד התביעות בביטוח הלאומי יהיה תיעוד המסתמך על הרישום שהצטבר ב'מרכז חוסן' כולל הטיפולים שהתושב הנזקק קיבל ומועילותם. כל אלה מאפשרים הגדרה אמינה ומהירה של מצבו הנפשי והבריאותי של התובע, יסייע לבחינת תביעתו לקבלת גמלת נכות. תהליך זה יאפשר קביעת אחוזי נכות נפשית בין אם היא זמנית או לצמיתות.

במחקרם (ללא תאריך) מסכמים סלומון יצחקי ולוין כי "הטיפול המוצע הוא טיפול קצר מועד הניתן על-ידי מי שהתמחה במתן טיפול זה. הטיפול מיועד גם לילדים ובני נוער אשר מטופלים על-ידי מומחים לילדים ונוער בתחום בריאות הנפש. נפגעי חרדה המגיעים למרפאות או ל'מרכזי חוסן' זכאים על-פי המלצת אנשי מקצוע לקבלת טיפולים נפשיים לתגובת דחק עד 12 טיפולים פרטניים. 'מרכזי חוסן' מפעילים יחידות טיפוליות להמשך

הטיפול בנפגעי הדחק במגוון טיפולים רגשיים פרטניים, משפחתיים וקבוצתיים, בגישות טיפוליות מקובלות כטיפול קוגניטיבי התנהגותי, משפחתי ופרמקולוגי. המטפלים במרפאות אלה הינם עו"סים קליניים, מטפלים באמנויות פסיכולוגים קליניים וחינוכיים ופסיכיאטרים, אשר עברו הכשרה מלאה לטיפול קצר מועד בטראומה" (עמ' 101).

במסמך רשמי, דמוי מפרט מכרזי, מפרט משרד הבריאות את יעדיו של כל 'מרכז חוסן', תפקידיו, והאמצעים שאמורים לעמוד לרשותו לצורך זה. ארגונית, כפופים 'מרכזי חוסן' לוועדת היגוי עליונה – בראשות המשנה למנכ"ל משרד הבריאות. וועדה זו נועדה לקבוע מדיניות, ליווי וסיוע למרכזים ברמה הארצית. הוועדה כוללת את נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, רשות חירום לאומית (רח"ל), משרד ראש הממשלה, משרד הקליטה, המוסד לביטוח לאומי ופיקוד העורף וזאת בהתאם לצורך ופיתוח מרכזים עתידיים. הוועדה נועדה בין היתר לקבל החלטות במצבים של חילוקי דעות בין שותפים<sup>23</sup>.

במצבי חירום, ליד כל 'מרכז חוסן' אמור לפעול מוקד לסיוע רב מקצועי לטיפול בנפגעים/קבוצות סיכון. מרכז זה נועד לשמש מוקד פעיל לפניית לטיפול בנפגעי נפש. שעות הפעילות של המוקד יקבעו בשעת חירום עפ"י הנחיות משרד הבריאות ובהתחשב בצרכים והמשימות המשתנים מזמן לזמן. מכל מקום, מוקד זה ימשיך לפעול גם לאחר הודעה על סיום מצב החירום ולמשך זמן שיקבע על ידי משרד הבריאות). (המקור: שם).

כיום פועלים אחד עשר 'מרכזי חוסן' בישראל. חמשה מהם פועלים באזור 'עוטף עזה': 'מרכזי חוסן' מצויים במועצה האזורית אשכול, חוף אשקלון, שדות נגב, בישובי 'שער הנגב', ובעיר שדרות. בשל פגיעות באוכלוסייה הבדואית הוקם 'מרכז חוסן' לחברה הבדואית 'דובר ערבית' בבאר-שבע וברהט והוא משרת אוכלוסייה זו באמצעות אנשי מקצוע ערבים או בדואים שהוכשרו לתפקידם זה.

ארבעה 'מרכזי חוסן' הוקמו ביישובי יהודה ושומרון: 'מרכז חוסן' שומרון נועד לשרת את התושבים במועצה אזורית שומרון, קרני שומרון, עמנואל, אריאל וקדומים. 'מרכז חוסן בנימין' משרת את אוכלוסיית תושבי מועצה אזורית מטה בנימין, בית אריה ובית אל. 'מרכז חוסן עציון' נועד לשרת את תושבי העיר ביתר עילית, אפרת ומועצה אזורית גוש עציון. 'מרכז חוסן לב יהודה' נועד לשרת את אנשי חברון וקריית ארבע וכן את תושבי מועצה אזורית הר חברון. בשנים האחרונות סובלים תושבי יישובים אלה מאלפי זריקות אבנים ובקבוקי תבערה על רכביהם, חבלות ותקיפות – ורובם מבקשים להחלים מן האירוע אליו נקלעו, ולשפר את 'חוסנם' לקראת אירועים דומים בעתיד.

באתר המוסד לביטוח לאומי מופיעה רשימה מפורטת של "מרפאות לטיפול בנפגעי חרדה" ברחבי הארץ, בהן מרפאות המופעלות בידי 'מרכזי חוסן' וכן בידי עמותות שונות<sup>24</sup>. ראוי לציין זאת כי המוסד לביטוח לאומי מעניק לנפגעי איבה הזקוקים לכך שירות טיפולי,

<sup>23</sup> (המקור: משרד הבריאות, אגף בריאות הנפש. מעודכן ליום 23.10.2017. [https://www.mr.gov.il/Files\\_Michrazim/268274.pdf](https://www.mr.gov.il/Files_Michrazim/268274.pdf))

<sup>24</sup> [https://www.btl.gov.il/benefits/Victims\\_of\\_Hostilities/Documents/MirpaotLeharada.pdf](https://www.btl.gov.il/benefits/Victims_of_Hostilities/Documents/MirpaotLeharada.pdf)



נפשי, גם שלא באמצעות 'מרכזי חוסן'. שירות אלטרנטיבי ניתן בידי מטפלים פרטיים, וכן בידי ארגונים אחרים המתמחים בנושא טיפול נפשי בהם 'עמך' ו'מהות' ישראל'.

בפברואר 2020 נפתח 'מרכז חוסן' באשקלון, לצורך טיפול בתושבי העיר שהפכו יעד לפגיעות מרצועת עזה ונזקקו בשל כך לטיפול נפשי. שני 'מרכזי חוסן' נוספים קיימים ברמת הגולן, ומופעלים בידי שירותי הרווחה שם.

מאז הקמתם בשנת 2007 מנהלת "הקואליציה הישראלית לטראומה" ומפעילה את 'מרכזי חוסן', מנחה ומדריכה את צוותיהם ומפקחת על איכות וסדרי מהלכם. המרכזים נועדו להבטיח נגישות בכל עת, ובעיקר בשעות חירום וצורך של האוכלוסייה.

במענה לצרכים שזיהו, ומתוך כוונה לענות עליהם, יוזמים 'מרכזי חוסן' בימי רגיעה סדנאות שונות, קבוצות פעילות של הורים וילדים, פגישות ושיחות שנועדו להכין את היישובים לקראת אירועים עתידיים, ושיפור ההתמודדות אם יתרחשו.

חשוב לציין שגם עובדים זרים מועסקים באזורי פגיעה וחירום. חלקם נזקק להתייחסות וזכאי לקבל טיפול ב'מרכזי חוסן' ככל תושב אחר. קשיי השפה הקיימים מעודדים שימוש בכלי איבחון וטיפול שונים שנועדו לזהות את חומרת הטראומה של העובד הזר, האם הוא סובל מתוצאות אירוע חולף או בנכות נפשית של ממש. רגישות מיוחדת מוענקת לעובדים זרים המטפלים בקשישים ובנכים. בריאותם וחוסנם של עובדים אלה מבטיח את יכולתם להמשיך ולטפל במי שתלויים בשירותיהם, לכן מודעים 'מרכזי חוסן' כי יש לעשות כל מאמץ, לאבחן ולטפל כראוי בעובדים אלה, חרף קשיי השפה והתקשורת עמם.

אף ש'מרכזי חוסן' קיימים כיום בקרב אוכלוסייה הזקוקה להם, מיקומם הפיזי לעיתים בעייתי. חלקם ממוקמים ופועלים במרפאות ומבנים שלא תמיד היו מוגנים מפני פיגועים, וגם אמצעי הגישה של הצוותים והלקוחות למרכזים אלה אינה קלה בעתות חירום ומתח. לאחרונה החלו 'מרכזי חוסן', בכוונה להגיע מהר ולאחרים רגישים - לפעול גם בהסתייע בניידות.

'מרכזי חוסן' הפכו כתובת אחת ומוכרת לכל מי שמבקשים וזקוקים לקבל טיפול בבעיות של לחץ וחרדה שמקורן בפעולות איבה. מעת בואם של המבקשים, הם נענים בידי צוות מקצועי בהליך טיפולי שהוגדר מראש של נוהל חרדה. דרכי הטיפול, היקפו והמשכו מוגדרים מראש. לפיכך נמנע דיון, מיקוח או קיום אי הבנות בין הפונים לקבלת טיפול לבין המגישים אותו. מקבל השירות אינו משלם דבר. השירות - חינם. הטיפול מוגש בקהילה ופתוח לכל נזקק. הוא מוענק ללא הליכים בירוקראטיים בכדי לעודד אנשים לפנות טרם יהפכו התסמינים לכרוניים וכן בכוונה שהפונה ימשיך בשגרת חייו הרגילה. ברקע, מתנהל במקביל רישום של עומק הפגיעה, היקפה והטיפול שניתן - באמצעות תוכנה שיזמה הקואליציה הישראלית לטראומה.

להבדיל משירותי בריאות הנפש ה'שגרתיים' בישראל המחייבים לא אחת המתנה ארוכה לקבלת התייחסות וטיפול מקצועי, 'מרכזי חוסן' פתוחים לכל פנייה והכוונה להציע שירות וטיפול מידי לכל אדם המגיע וזאת כדי למנוע החמרה במצבו הנפשי של הפונה,

וליהימנע מהמתנות שעלולות להחמיר את מצבו, ולגרום לא אחת למתח בין הגורם המטפל – למטופל.

הטיפול המוגש לנפגע האיבה מתועד כאמור מתחילתו באמצעות תוכנה שיצרה הקואליציה הישראלית לטראומה. על-פי-רוב מסתיים הטיפול לאחר חלוף שלב הדחק. נפגעי חרדה שהפגיעה בהם אובחנה כקשה ומתמשכת יוכלו להגיש תביעה להכרה בנכות כ'נפגעי פעולות איבה', ולזכות בגימלאות המתאימות. מי שהוועדה הרפואית מבקשת זאת, יוזמן למבחן נוירופסיכולוגי שיקבע את היקף הפגיעה וחומרתה. התייעוד יועבר ל'רשות המאשרת' במשרד הביטחון שהיא הגורם המחליט על יסוד התייעוד שלפניה ורישומי הפגיעות אם הנכות הנפשית נגרמה בשל אירוע איבה. רק פגיעה נפשית שמקורה באירוע טרור תזכה לטיפול אגף נפגעי איבה בביטוח הלאומי.

מימון הביטוח הלאומי מכסה כאמור חלקית את מחיר הטיפול המוענק לנפגע ולמשפחתו. מימון משלים לקיום 'מרכזי חוסן' ופעילותם מתקבל ממשרדי ממשלה אחרים, וכן מכספי תורמים באמצעות הקואליציה הישראלית לטראומה.

לסיכום: בהתבסס על נסיון רב מן העבר וכיום, 'מרכזי חוסן' פועלים באיזורים בהם קיים מתח בטחוני. הם מיועדים להיות זמינים וערוכים להעניק טיפול למי שמבקשים התייחסות לאירועים קשים ('טראומטיים') שעברו הם ומשפחותיהם בשל המצב הביטחוני. הטיפול מוגש בידי מטפלים שהתמחותם בהגשת טיפול נפשי קצר מועד. קיומם של 'מרכזי חוסן' הקטין את פניות נפגעי חרדה שבמצוקתם הגיעו לחדרי מיון בבתי החולים. מי שהגיעו לשם מופנים למרכזים אלה.

הטיפול ב'מרכזי חוסן' נועד להיות יעיל כלכלית, זול יותר מזה הניתן בבתי החולים, נועד להיות זמין וידידותי יותר מזה שניתן בחדרי המיון בעת חירום, ונועד לסייע לפונים לקבל טיפול נגיש שיאפשר להם לשוב חזרה לביתם ולעבודתם – ולשגרת חייהם ומשפחתם.

ובשולי הנושא, רצוי להיות מודעים למחיר הנפשי הכבד שלובשי מדים משלמים בעת מילוי תפקידם. אף שנושא זה לא עומד במרכז מחקר זה, ראוי לציין, ואף להבליט, את המחיר הנפשי שמשלמים לובשי מדים, צוותי אמבולנס, שוטרים, לוחמי אש וצוותי זק"א ואחרים המוזעקים לאתר לאחר פיגוע. המראות איומים. ספק אם המדים מעניקים חסינות למי מהצוותים. אף קדמו הכנות והכשרות לקראת מחזות אלה, לא תמיד הן מועילות ביום פקודה. יש גם הסבורים שכל פיגוע איבה הוא בבחינת 'מיקרו-טראומה' גם ללובש המדים.

הציבור מייחס ללובשי המדים חסינות מתוקף תפקידם, אך ספק אם חסינות כזו קיימת. זאת ועוד. לאחר שהוזעקו לפיגוע קשה, ספק קיימות הנחיות 'מי שולט בשטח'. שוטרים מבקשים לשלוט על הזירה המדממת לאסוף ממצאים ועדויות. צוותי מ.ד.א מבקשים לטפל בנפגעים ולחלץ חללים, לוחמי האש מבטיחים בטיחות ואנשי זק"א ממלאים תפקידם. ריבוי ה'פעילים' בשטח אינו מועיל ולעיתים עולות הערות, מקרב צוותי החילוץ, בהתייחס לסדרי העבודה, בבחינת 'נא לא להפריע' (Yanay, Benjamin, Gimon-Yamin 2011).

## **פרק ט': המוסד לביטוח לאומי: האתגר בהענקת טיפול וסיוע לנפגעי פעולות איבה**

פרק זה יתמקד בקצרה בשורה של אתגרים נבחרים הניצבים בפני הצוות המקצועי במוסד לביטוח לאומי בטיפולו בנפגעי פעולות איבה. הבסיס לפרק זה הם מחקרי עבר ומעקב אחר אירועים שוטפים. סדר הצגת הדברים אינו מורה על חשיבותם וחלקם טעון עיון ובדיקה רחבה ומעמיקה יותר.

בפתיחת הדברים ראוי לציין שוב שחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה הוא חוק יוצא דופן מבין תכניות הסיוע והטיפול שמעניק המוסד לביטוח לאומי בישראל. הייחוד נובע משני גורמים משלימים. הראשון מתמקד בעובדה שאגף נפגעי פעולות איבה אמור להעניק לכל נפגע איבה, בכל גיל, מין ומצב משפחתי מגוון רחב (מאד) של שירותים שיימשכו לעיתים שנים רבות עד לפטירתו. השירות ניתן בידי 'פקידי תביעות' המטפלים בסיוע הכספי ומיצוי זכויות, ו'עובדי שיקום' המטפלים ברווחת נפגע האיבה ומשפחתו. משך שנים רבות יתבקש המוסד לביטוח לאומי לענות על צרכים 'מקובלים' וצפויים, ובצידם גם כאלה שאינם תמיד מקובלים או צפויים, אך נפגע האיבה מבקש אותם לעצמו ו/או לבני משפחתו. ישנם אמנם כללים שקבע החוק, אך ועדה ל' (שלא במסגרת החוק") המשותפת לאגף איבה ולאגף שיקום במוסד לביטוח הלאומי קשובה לבקשות יוצאות דופן אלה, דנה בהם, ולעתים נענית להם.

הסיבה השנייה והמיוחדת בתכנית זו שמפעיל המוסד לביטוח לאומי מתמצית בשליחות הממלכתית המוטלת על המוסד "לחבק" כל נפגע איבה ולתת לו ולמשפחתו טיפול וסיוע באיכות וברמה שהציבור והמדינה מבקשים שיעניק להם. ספק אם יש עוד תכנית במוסד לביטוח הלאומי הנושאת 'שליחות' דומה בתחומים כה רבים, הנמשכת כל ימי חייו של הנפגע ומשפחתו. חשוב שדברים אלה יעמדו לפני הקורא, והם ברקע פרק זה.

### **יממה לאחר הפיגוע: הטיפול בנפגעים, במשפחות והענות לצרכים.**

כל פעולת טרור שונה מקודמותיה ומחייבת התארגנות מיוחדת. ספק אם ניתן להכליל או לקבוע כללים אחידים ומקיפים בהתייחס לטיפול הראשוני בנפגעים. במציאות, נדרשת התארגנות שונה בכל מקרה איבה: מספר הנפגעים, חומרת הפגיעות, מיקום האירוע, שעת האירוע, קרבה ומעורבות של משפחות הנפגעים והקהילה - כל אלה מחייבים טיפול שונה, גמיש ורגיש.

במהלך היממה הראשונה לאחר הפיגוע האחריות על הטיפול והסיוע המוגש למשפחות הנפגעים היא בידי הרשות המקומית. ואכן, רשויות מקומיות שונות התנסו במקרים קשים שחייבו התארגנות מקומית וסיפוק הצרכים המיידיים שעלו בעקבות אירוע

זה<sup>25</sup>. עובדי הרווחה ברשות המקומית, הפסיכולוגים (החינוכיים) המועסקים שם. בצד כוחות החירום, מוזעקים אגפי החירום, הבריאות, דרכים, מבנים, מים ומתנדבי זק"א לסייע בתחומיהם – ופעולתם נועדה לטפל בסביבת האירוע, ולמנוע נזקים נוספים.

במקביל, מגויסים עובדי הזכאות ('התביעה') והשיקום של המוסד לביטוח לאומי לסייע מיידית במהלך היממה הראשונה לאחר הפיגוע. כך למשל מתבקשים עובדי השיקום ופקידי התביעות לבקר בבתי-החולים וליצור קשר ראשוני עם פצועים ומשפחותיהם ולהיענות לצרכים מיידיים ומיוחדים במקרה של פטירת נפגע איבה.

די בציון העובדה שחלק מאירועי הטרור התרחשו במועדים יוצאי דופן וקשים להדגים עד כמה חשובה ההיענות המיידית לצרכי נפגעים ומשפחותיהם, אך עד כמה קשה האתגר. קרה, ומעשי טרור התרחשו במועדים ובמקומות לא צפויים. פקידי תביעות ועובדי שיקום, גברים ונשים, חלקם דתיים, נפרדו ממשפחותיהם ומכל עיסוק פרטי עם קרות האירוע, ויצאו לסייע כנדרש וזאת ממש בצד כוחות החילוץ והביטחון. מדובר למשל באירועים שקרו בימי מועד, סופי שבוע ושבת.

בפיגוע שארע במהלך ליל הסדר במלון פארק (נתניה, 27.3.2002) הוזעקו עובדי הביטוח הלאומי משולחן החג בביתם לטפל בנפגעי המלון. חלק מהנפגעים היו תיירים, תושבי חו"ל. מעבר לקושי לזהות את הנפגעים, עלה הצורך להודיע על האסון למשפחותיהם בארץ ובחו"ל. הפיגוע אירע שעה שעובדי הרשות המקומית והביטוח הלאומי אינם ב'כוננות', אלא יושבים בשמחה וחוגגים עם משפחותיהם ליד שולחן הסדר. חשוב להיות מודעים לאתגר מיוחד זה בעבודת צוותי הביטוח הלאומי המוזעקים לעיתים תוך שעות להגיש התערבויות חירום על-פי הצורך גם בימי חג ומועד. בצד זאת, לעיתים, נוצר בשל כך גם קשר שאין כמוהו בין עובדי המוסד לביטוח לאומי לנפגעים, למשפחותיהם ולשאידיהם.

האחריות והטיפול מורכבים כאמור במיוחד במקרים של נפגעי איבה שאינם ישראלים. הטיפול מחייב מציאת דרכים לאיתור, גיוס דרכי קשר ותקשורת (שפה), הודעה, והתארגנות להבאת בני משפחה מחו"ל. בהגיעם, הטיפול במשפחות אלה, אירוחם, התייחסות לצורכיהם ולבקשותיהם, לעיתים יוצאי הדופן – כל אלה תובעים רגישות מיוחדת, קשב, הבנה, יכולת וסמכות להיענות לפניות כאלה, ובמועד.

### **מורכבות צורכי הנפגעים: שילוב בין אבל, פגיעת גוף ומצוקת נפש**

כמה ממתקפות הטרור בשנים האחרונות פגעו במשפחות שהיו יחד בנסיעה ברכב, בעת בילוי במסעדה, בקניות בשוק או בנסיבות דומות. פגיעות אלה הסתיימו על פי רוב בהרג בן משפחה אחד או יותר ופציעת אחרים) כשחלקם מצויים ימים ושבועות בסכנת חיים ואין יודע אם יחלימו או לא.

<sup>25</sup> ראו מאמרם של ינאי ובנימין (2005) בנושא עבודת צוות החירום העירוני בירושלים ותפקודו לאחר פעולת איבה בעיר- Yanay & Benjamin (2005).

פגיעות מסוג זה הן קשות במיוחד. פגיעת איבה בכמה בני משפחה יחד יוצרת מצב מורכב שבו כאב פיסי, טיפולים רפואיים, בדידות, שכול ואבל מתכנסים למסכת קשה. ספק אם יש דרך להקל על מערכת כה מורכבת של כאב פיזי ונפשי. צרכים ואתגרים המשולבים בזמן אחד, בסביבה זרה של בית-חולים אחד או יותר, כששכול וכאב מלווים את הדאגה לשלום הפצועים שמצבם לא ברור.

פגיעה גופנית של בן משפחה אחד או יותר ובצידה מות בן משפחה אחר, יוצרים טראומה מקיפה, כאב ודאגה לבני משפחה המצויים בסכנת חיים – ספק אם ניתן ואפשר להתמודד 'עם כל צרה בשעתה' שהרי הבעיה מורכבת ואי אפשר לבדוד כאב אחד ממשנהו. מצבים כאלה נוצרו בעת פגיעות במשפחה וספק אם יש דרך בדוקה להתמודד עם שילוב בלתי נסבל זה.

בעוד הצוות הרפואי והשיקומי מתמקד בפן אחד, המשפחה מתמודדת עם כאב השכול, הפציעות, הטיפולים והנכות הנלווית – זו בדיוק נקודת הזמן בו נחוצה עזרה ותמיכה. מעובדי השיקום נדרש כושר אבחון רגיש ודק במיוחד לעמוד על ה'כוחות' של הנפגעים, המשפחה והקהילה ולסייע בכל מה שנחוץ לנפגעים באותה שעה, והצרכים רבים. רק לדוגמא: במסעדת "מקסים" בחיפה חגגו יחד טרם הפיצוץ (4.10.2003) שלושה דורות של בני משפחה אחת: כמה מהם נהרגו, אחרים נפצעו, וחייהם היו תלויים על בלימה פרק זמן ארוך. חלק מבני המשפחה לא נפגעו. משפחות אחרות שנפגעו, גורלן דמה.

### **יתמות משני הורים**

בסעיף הקודם תוארו אירועים שבהם נפגעו כמה בני משפחה בפעולת איבה אחת או יותר. במעשי טרור בשנים האחרונות היו מקרים שבהם נספו זוג ההורים וילדיהם התייתמו, או שנספו הורים וגם כמה מילדיהם. סיטואציה זו כואבת ומורכבת ביותר.

אכן, על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי שציטט שר הרווחה (דברי הכנסת, 16.12.03), ישנם ילדים שאיבדו את שני הוריהם, כשהורה אחד לפחות נספה בפעולת איבה. לדברי השר "אף-על-פי שהמדינה מיטיבה מאוד עם נפגעי פעולות איבה בכך שהיא השוותה את הזכויות שלהם לנספים במערכה בצה"ל – יש בדיוק אותן הזכויות – עדיין יש תיקונים הכרחיים. למשל, יש לנו 43 יתומים ממשפחות שבהן שני ההורים נהרגו... הרי בצה"ל לא שולחים את שני ההורים להילחם, ואין מצב ששני ההורים נהרגים, ופה אנחנו ניצבים בפני מצבים שיחייבו אותנו להביא כמה שינויים בחוק, לתת פתרונות נקודתיים, וזה אחד מהפתרונות. אני מקווה שכבר בשבועות הקרובים נוכל להביא תיקון, שאותם יתומים יקבלו את זכויותיהם לא עד גיל-21, אלא עד גיל-30".

ואמנם, תיקון לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה מפצה את מי שהתייתמו מהוריהם בפיצוי כספי מיוחד. בעבר ניתן סיוע ליתומים רק עד מלאת להם שלושים וחמש שנה, אך תיקונים לחוק הרחיבו זכאות זו הרבה מעבר לגיל זה. על פי נתוני הביטוח הלאומי,

ועל יסוד תיקוני החקיקה, כיום (2021) מטפל המוסד לביטוח לאומי ב - 118 יתומים משני הוריהם.

למצער, אירעו פעולות איבה שבמהלכן נספו הורים לילדים, או שהורה נותר נכה קשה לאחר האירוע ומתקשה לתפקד כהורה בעיקר בכל הקשור לילדיו הקטינים. במקרים חמורים אלה מתגייסת על פי רוב המשפחה המורחבת לסייע או אף לאמץ את הילדים חוקית. כך למשל, בשנת 2010 נרצחו זוג הורים להם היו ילדים בגילים שונים. הבוגר מבין הילדים, נשוי, עבר לגור בבית הוריו וקיבל אחריות מלאה על חמשת אחאיו. הוא עושה כן גם היום בסיוע המוסד לביטוח לאומי וארגונים וולונטריים המסייעים בידי המשפחה.

טיפול המוסד לביטוח לאומי בנפגעי איבה אמור להיות 'סימטרי' לזה שמעניק משרד הביטחון לנפגעי צה"ל. ספק אם משרד הביטחון ניצב בפני מקרים דומים של פגיעה במשפחה או יתמות משני הורים. נוסחת הטיפול בנפגעים כאלה, שעל המוסד לביטוח לאומי לאמץ, אמורה אפוא להיות מקורית ורגישה.

### **התייחסות לפניית ובקשות יוצאות דופן של נפגעים**

יש נפגעים שפניותיהם מהוות לעתים אתגר לעובדי השיקום של המוסד לביטוח לאומי: משפחות מעלות בקשות שונות בכל הקשור לרווחתן, וכן לרווחת בן משפחה שנפגע, אושפז או זקוק לשיקום בעקבות מעשה איבה. רוב הבקשות כרוכות בהוצאה כספית, אחרות מחייבות התייחסות וטיפול רגיש ומיוחד, למשל במצבים משפחתיים מורכבים כאשר הנפגע קשור ליותר ממשפחה גרעינית אחת, או שהוא בשלבי מעבר ממשפחה למשפחה.

בקשות מובנות אך חריגות יכולות לעלות כאשר משפחה איבדה קרוב בפיגוע באוטובוס והיא פונה ומבקשת שבני המשפחה יוסעו מעתה דרך קבע רק במוניות והבקשה נוגעת למימון הוצאה זו במלואה. כמו כן עולה שאלה כאשר בני משפחה שנפגעו והם גרים באזור איו"ש ומבקשים הסעת ילדיהם (לטיפול, שיקום וגם לחוגים) רק בכלי רכב ממוגנים ואף משוריינים. בקשות כאלה אינן יוצאות דופן. מחיר ההיענות לבקשות אלה גבוה, ומחייב טיפול ואישור מיוחדים.

יש משפחות שנפגעו בעת שהן מסובכות בחובות, בתשלומי משכנתא, הלוואות שטרם הוחזרו ועוד. הבעיה קשה במיוחד אם הנפגע עצמו מימן תשלומים אלה ועמד בהם, אך לאחר הפגיעה, כשכושר ההשתכרות של משק הבית קטן או פסק – אין המשפחה מתמודדת עם ההוצאה והיא פונה ומבקשת מהמוסד לביטוח לאומי לשלם חובות אלה במקומה או לסייע בפתרון הבעיה.

על עובדי אגף השיקום לקבל החלטות במענה לפניית רבות ושונות העולות חדשות לבקרים מנכים, יתומים, אלמנות או משפחות שכולות הנמצאים בטיפול המוסד לביטוח לאומי. חלק מן הבקשות שגרתיות, אך חלקן הן בקשות יוצאות דופן. אתגר מיוחד הוא במענה לבקשות יוצאות דופן המחייבות אישור דחוף, לעתים מידי – כשכל עיכוב עלול לגרום לנזק, אך אישור הבקשה משמעותו הוצאה כספית גבוהה.

פניות כאלה אינן יוצאות דופן בעיקר כשמדובר בבקשה לממן 'יוזמה עסקית בלתי חוזרת' שמעלה נכה טעון שיקום, או 'הזדמנות יוצאת דופן' שבני משפחה מבקשים לצורך סידורו של נכה או קשיש במוסד מתאים לדעתם, ונדרשת בדחיפות מהמוסד לביטוח לאומי התחייבות כספית לטווח ארוך. לדברי עובדי השיקום בביטוח הלאומי קיימות דוגמאות לפניות 'מקוריות' ויוצאות דופן של נפגעי איבה, נכים ומשפחות. כל אחת מחייבת התייחסות מכובדת, עניינית ומענה מקצועי הולם.

במקרים רבים בתחום זה, יש לשקול בכובד ראש, להיוועץ עם מומחים ולקבל החלטה. ההחלטה קשה לא רק בשל ריבוי ה'נעלמים' בבסיסה, אלא גם במורכבותה ובמחיר הכספי והלא כספי שלה. כל החלטה כזו עלולה להתפרש גם כתקדים למקרים דומים אחרים, המצפים לפתרון מתאים.

בעבר, ופחות מכך כיום, מקובל היה להיוועץ במקרים כאלה בעמיתים מאגף השיקום במשרד הביטחון לשאול לדעתם, שהרי גם הם נתקלים בסוגיות דומות ועליהם לקבל החלטה במקרים דומים. אכן, אגף השיקום במשרד הביטחון היה הגורם המתאים בעבר להיוועצות כזו, אך ספק אם סוג המקרים המובאים בפניו דומה לאלה שמציג המוסד לביטוח לאומי בטיפולו באוכלוסייה שאין כמוה במשרד הביטחון. כך למשל בעניין קטינים ומשפחות. עם זאת, מאז 2016 פועלות במוסד לביטוח לאומי שתי וועדות, ועדת חריגים להטבות, ו- ועדת ל' (ועדה למתן סיוע לפני משורת הדין) בהן ניתן לכאורה לקבל החלטות בשאלות קשות, לעתים חריגות כשהכוונה להיענות לצורכיהם של נפגעי פעולות איבה.

### **טיפול נפשי כאמצעי וכמטרה:**

חלק מן הצרכים של נפגעי האיבה אינו כרוך בסיוע כספי או חומרי אלא נוגע לפן הנפשי, לטראומה הקשה שמלווה פגיעת איבה: נכות, יתמות ושכול. הניסיון המקיף של אגף השיקום העלה מודל (אחד מני רבים) שבבסיסו מפגשים אישיים וקבוצתיים לשיחה. המתכונת של מפגשים מודרכים אלה נמצאה מתאימה משום שיש בה להציע שיתוף הנפגעים בשיח ביניהם, אך גם העלאת נושאים וצרכים המחייבים טיפול.

אחד הקשיים שהעלו נפגעי פעולות איבה בשיחות עמם הייתה בדידותם, בעיקר של מי שנותרו בגפם לאחר הפגיעה. אף אם הטיפול בהם מקיף, הולם ומקצועי – חלקם חש בדידות. ספק אם יש מענה לבדידות זו, אך יש המבקשים שעובד השיקום 'שלהם' יתקשר בכל שבועיים שלושה ויתעניין בהם, במצבם, ישאל על שלומם ועל מעשיהם. שיחות אלה, לדברי המשיבים, מעניקים להם את התחושה שיש מי שדואג, ושיחה כזו, אף אם לא תעלה צרכים חדשים, תיתן לנפגע את התחושה החשובה לו, הנחוצה לרווחתו.

סוגיה זו טעונה בחינה רגישה ומיוחדת, ונראה שלא מעט נפגעי פעולות איבה נכים, יתומים, אלמנות ומשפחות שכולות שותפים לה.

במטרה לטפל בסוגיה זו הקים המוסד לביטוח לאומי מסגרות שונות, בהן מועדונים, בהם מתכנסים נפגעי פעולות איבה המבקשים לדבר עם אחרים שנפגעו בפעולות איבה. אף

שאינן בשיחות אלה מרפא, יש בהם הקלה ותרומה למבקשים. ליד חלק מסניפי הביטוח הלאומי פועלים מתנדבים המנסים לסייע לנפגעי פעולות איבה להתמודד עם אתגרי החיים והצער.

### **הטיפול בבני מיעוטים נפגעי פעולות איבה.**

כשותפים לשיגרת החיים במדינה נפגעו גם אזרחים ערבים כתוצאה מפעולות איבה בעת עבודתם, נסיעה ברכב ציבורי, עריכת קניות או בילוי אישי. הטיפול באוכלוסייה זו זהה לזה שניתן לנפגעי פעולות איבה אחרים. הפגיעה, הכאב והצרכים בקרב משפחות ערביות שנפגעו בפעולות איבה אינו שונה מאלו המאפיינים את האוכלוסייה כולה אולם התייחסות הסביבה לנפגעים אלה לעתים שונה. לעיתים, יבטאו נפגעים ומשפחותיהם צרכים ובקשות לא מקובלות. גם הצורך של נפגעים אלה בהכרה ציבורית, ישראלית, לעתים שונה. יש מקרים בהם מסרבים בני מיעוטים לקבל את סיוע המוסד לביטוח לאומי ומנסים להתמודד לבדם עם הכאב וההוצאות. במקרה מסויים, זכאי נפגע איבה, צעיר ערבי, לרכב בשל פגיעה ברגליו. יש בקהילתנו מי שלא רואים בעין יפה את הרכב המתאים (והמשוכלל) שהועמד לרשותו וכמה פעמים כבר פגעו ברכב זה על אף העובדה שנועד לשרת את בעליו הנכה. ההשערה היא שלאחרים בקהילתנו קשה אולי להבחין בין הפן השיקומי בטיפול בנפגע האיבה, לבין אלמנט הפיצוי הגלום ברכב זה. בשנים האחרונות ניכר שנפגעי האיבה בקרב האוכלוסייה הערבית – ישראלית זוכים להבנה בקהילתם. המבוכה שנגרמה עקב פגיעתם ב'סכסוך הלאומי' – חלפה. חלק מנפגעי האיבה אינם אזרחי ישראל אלא הם במעמד של 'תושבי קבע' שהוא למשל מעמד של תושבי מזרח ירושלים. כמה מהם נקלעו כעובדים, הולכי רגל או כנוסעים לפיגועי טרור. הם זכאים למלוא הגימלאות מהביטוח הלאומי ומקבלים אותם, אך מבקשים שלא להיות מוזכרים פומבית או מונצחים כנפגעי פעולות איבה.

במקרה יוצא דופן נספה צעיר ערבי בפעולת איבה. שהוא ומשפחתו 'תושבי קבע'. בני משפחתו מסרבים לתבוע את התגמולים המגיעים להם בתוקף חוק, וסירובם עקרוני. עם זאת, תבעו כמה פלשתינאים תגמולים בשל פגיעה מנשק של משטרת ישראל או משמר הגבול. הפגיעה הוכרה והפלשתינאים זכאים לתגמול כחוק.

עובדה זו מדגימה עד כמה מורכב הסכסוך הישראלי – פלסטיני במזרח התיכון ומשמעותו לא רק בנוגע למי שנמצאים במרכז זירת המאבק, אלא גם לנפגעים בשוליו.

### **נפגע איבה – תושבים זרים**

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה מכיר בזרים שנכנסו לישראל כחוק ונפגעו בפעולות איבה כמי שהחוק חל עליהם. כבר בשנת 1972 נפגעו זרים, צליינים מפורטו ריקו, שהגיעו לנתב"ג ונפגעו ביריות מחבלים, בהם היפאני קוזו אוקמוטו (30.5.72). ההתייחסות לקבוצה זו של נפגעים הייתה רגישה ומקיפה. בהעדר קרוב ומודע בארץ, סייע הביטוח הלאומי



לקרוביהם להגיע לישראל ולתמוך בבו משפחתם שנפגע בעת קבלת הטיפול הרפואי והשיקום. בעיות שפה מקשים על הקשר עם נפגעים שמוצאם במדינות שונות, בהם 'עובדים זרים' המטפלים בישראלים בביתם.

על יסוד החוק, כל מי שנכנס לארץ כחוק ונפגע בפעולת טרור זכאי לתגמולים בעין ובכסף שהמדינה מעמידה לרשות נפגעי איבה. כלולים בהסדר זה גם מי שנכנסו לארץ כחוק, אך האריכו את שהותם, רשיון העסקתם פג ושוב אין הם רשאים לשהות בארץ. על אף זאת, ניתן בפועל טיפול וסיוע גם לעובדים זרים אלה, והכול בשל שותפות הגורל עקב פגיעתם.

הטיפול בזרים כולל כאמור כל הוצאות האשפוז והטיפול הרפואי, השיקום הרפואי והמקצועי והענקת תגמולים כחוק. אך כאמור, מעבר לזאת מסייע הביטוח הלאומי בהבאת קרובי משפחה שישעו את הפצוע, כולל הבאתם ארצה ומימון הוצאות שהותם כאן. יש משפחות המבקשות לממן את הבאתם של שניים או יותר בני משפחה גם בשל הרצון להקל בנטל הטיפול בהם וגם למנוע בדידות בהיותם כאן. שיקול הדעת הוא של אגף השיקום של המוסד לביטוח לאומי, והוא מתבסס על הכרת הנפגע, צרכיו והניסיון שנצבר בהבאת קרובים ובני משפחה ארצה.

יש נפגעי פעולות איבה זרים המבקשים לשוב בתום הטיפול הרפואי לארצם, ויש המבקשים לדחות חזרתם למולדתם עד תום תהליך השיקום ואף לאחר שישתיים. חלקם מבקש להישאר בארץ ולהיקלט כאן כתושבים קבועים ואף כאזרחים. שיקול זה מונחה, בין השאר, ברצונם לקבל טיפול רפואי איכותי ומקיף שספק אם קיים בארץ מוצאם, וכן מתוך הכוונה שגם בני משפחתם שהובאו לסעוד אותם יורשו גם הם להישאר בארץ ולעבוד כאן.

ואכן, על רקע זה הוגשה הצעתם של חברי הכנסת אמנון רובינשטיין ואופיר פינס-פז לשינוי חוק האזרחות (תיקון – מתן אזרחות לקרובי נפגעי פעולות איבה), התשס"ב-2002. על פי תיקון זה יורשו זרים שנפגעו בפגיעה איבה להמשיך להתגורר בישראל ואף להביא קרובי משפחה מדרגה ראשונה שיגורו במחיצתם.

במקרים קשים שבהם נספה עובד זר, יש לאתר את משפחתו, לברר את דתו ולקברו בחלקה מתאימה בארץ, או להחזיר גופתו לארצו. הבעיה נעשות מורכבת יותר אם אי אפשר ליצור קשר מייד עם המשפחה. כך גם בנוגע לחלק מהעולים החדשים שאיבדו בן משפחה. לא זו בלבד שעולה שאלת דתו של בן משפחה זה, אלא גם מקום קבורתו, האם ייקבר בארץ או בארץ המוצא, בעיר שממנה בא, בעיקר אם אינו יהודי.

שאלה בלתי פתורה היא שאלת ישראלים, או ישראלים לשעבר, שנפגעו בפעולת איבה בחו"ל. כך למשל נבחן מעמדו של ישראלי שנספה במגדלי התאומים (11.9.01) והאם ראוי להכיר בו כנפגע איבה, בישראל, אף שחי בחו"ל מעל לשנה בה מכיר החוק. סוגיה נוספת היא שאלת כיסוי זרים, לא ישראלים, שנפגעו באירועי איבה בחו"ל. למשל עשרה הקנייתים שנהרגו במתקפת הטרור באתר נופש (מלון פרדייס) במומבסה שבקניה (נובמבר 2002). אתר נופש זה הוקם בידי ישראלים ושירת בעיקר אותם, והשאלה היא האם מדינת ישראל תסייע לשאירי העובדים הקנייתים שנספו.

## טיפול בנפגעי פעולות איבה מהמגזר ה'חרדי'.

כתושבי העיר נפגעו גם גברים, נשים וצעירים מבין חברי הקהילות החרדיות בירושלים בפעולות איבה. הטיפול באוכלוסייה זו מורכב במיוחד וזאת בשל שתי סיבות. ראשית, בשל הצורך בטיפול רפואי, שיקומי ולעיתים נפשי מקיף, פגיעה עלולה להוציא את הנפגע(ים) מתוך הקהילה. כל יציאה כזו היא בבחינת שבר בפני עצמו, שהרי חברי הקהילה שומרים על דפוסי חיים קפדניים, שיגרת חיים, לימוד ותפילה. אירוע הפגיעה מוציא את הנפגע מתוך הקהילה, או עלול להרחיקו ממנה זמנית או ממושכות לצורך קבלת טיפול ושיקום לסוגיהם. סביר שהנפגעים ומשפחותיהם יפנו לרב העדה לקבל הנחייתו. לעיתים עלולה הנחייה

זו להיום בקו שונה מעט מכללי ההתנהגות, הטיפול וההתייחסות המקובלים.

שנית, חלק מהקבוצות החרדיות בירושלים אינן מכירות ברשויות הממלכתיות במדינת ישראל, והם נמנעים ככל האפשר מלקיים עמן כל זיקה וקשר. בין אם ירצו או לא, פגיעת איבה קושרת את הנפגע, משפחתו ובעקיפין גם את הקהילה לשירותים ולמוסדות ישראליים, ממלכתיים. קבלת טיפול, סיוע ותמיכה בין אם לטווח זמן קצר או ארוך מחייבים קשר אישי ומנהלי עם מערכות המדינה. קשר זה מהווה אתגר אישי, ארגוני ומקצועי מצידו של מקבל השירות, נפגע האיבה ומשפחתו, וכמובן גם של המטפלים. תחום זה המתייחס לטיפול בנפגעי פעולות איבה מהחברה החרדית הוא נושא רגיש ומעודד בדיקה ומחקר ממוקדים יותר.

## **פרק י': נפגעי פעולות איבה: האתגרים בקבלת שירות (רשמי ראיונות)**

סקר נפגעי פעולות איבה ליווה מחקר זה. ממצאיו מופיעים בחלק ב' של המסמך. כמקובל, הסקר היה אנונימי. הוא לא כלל פרטים מזהים. משיבים יכלו לענות כפי שראו לנכון. עם זאת, בשולי שאלון הסקר הודפסה שורה שאיפשרה לנפגעים שביקשו זאת לציין את שמם ואת דרך ההתקשרות (הטלפונית) עמם. בהסתמך על הסכמה זו בוצעו כשלושים ראיונות, חלקם קצרים וחלקם מעמיקים יחסית, עם נפגעי איבה. הראיונות התבצעו כאמור בטלפון. הוסבר שהראיון מתבצע בידי חוקרים מן האוניברסיטה העברית - ולמשיבים הובטחה אנונימיות מלאה.

סביר שהמבקשים להתראיין אינם מאפיינים את כל נפגעי האיבה. גם הדברים שעלו בראיונות אינם בהכרח משקפים את דעת כל נפגעי האיבה, אך ראוי להציג בקצרה כמה נושאים שעלו בראיונות, בידיעה כאמור שהדברים חלקיים בלבד, וראויים למחקר מקיף ומעמיק יותר. חלק מהמשיבים העלו עניינים אישיים, וחלקם העלה ביקורות כלליות בתקווה שאולי יש בידי צוות המחקר לסייע. הוסבר למראיינים שאין הדבר כך. הדברים המועלים בפרק זה עלו מדברי המראיינים. הדברים מוצגים בצורה אקראית שאינה משקפת את החשיבות שניתנה להם, שהרי כל מראיין העלה נושאים הנוגעים לו אישית.

התחושה שעלתה מן הראיונות כפולה. ראשית, נפגעים מבקשים קודם כל הכרה בפגיעה בהם. בין נפגעי האיבה שרואינו עולה שרובם חשים כי פורמאלית מכירה בהם המדינה, ומציעה להם מגוון שירותים ותגמולים, אך בפועל – הם חשים כמי שלהכרה זו אין משמעות של ממש. שנית, טענו המראיינים, הם לא זוכים להכרה, הוקרה וכבוד אותו מקבלים נכי צה"ל ומשפחות שכולות של חללי צה"ל. הם נחשבים אמנם כ'זכאים' – אך ל'זכאות' זו לא נלווה הכבוד הראוי, לדעתם. הנושא לא נחקר דיו, אך במאמר המוקדש לנושא מציג לבל (2012) את ממצאיו תחת הכותרת "שכולים מדרגה שניה".

### **צורך במיצוי זכויות אקטיבי:**

הצוות המקצועי של הביטוח הלאומי יוצא לקראת יחידים ומשפחות שנפגעו בפעולת איבה, מלווה אותם ומסייע ככל הניתן ברגישות מקצועית ואישית רבה. ה"חיבוק" לו זוכים נפגעי פעולות איבה לאחר הפגיעה זוכה להכרה ולהערכה רבה מפי מי שנפגעו. בשלב זה מכירים נפגעי האיבה את 'פקיד התביעות' המופקד על הבטחת זכויותיהם של הנפגעים ומשפחותיהם, ובמקביל גם את 'עובד השיקום' שילווה אותם. הכרות ראשונית זו חשובה ומאד משמעותית.

מאיך גיסא, חלק מנפגעי האיבה טוענים שהצוות המקצועי של הביטוח הלאומי לא מקפיד ללוות אותם לאורך זמן, לא מיידע בדבר האפשרות להנות מתכניות חדשות או מורחבות. בכך חשים כאמור חלק מן המשיבים. לכאורה מכיר הביטוח הלאומי את נפגעי

האיבה, ואמור היה להודיע להם או להציע להם זכויות או שירותים מעודכנים – אך להבדיל ממשרד הביטחון שלדברי נפגעי פעולות איבה עמם שוחחנו – עושה כן, הביטוח הלאומי אינו מקפיד, כאמור, לדברי חלק מהנפגעים עמם שוחחנו – להודיע להם אישית ולעדכןם בדבר שירותים וזכויות.

עורכת דין המתמקדת בנפגעי פעולות איבה אמרה בראיון כי הבעיה המרכזית לדעתה בטיפול בנפגעי פעולות איבה הוא העדר מיצוי זכויות אקטיבי, כלומר העדר שירות שיעניק מיוזמתו מידע שוטף לנפגעי פעולות איבה על שירותי וזכויות המגיעים להם ובעיקר בעת שינוי גיל, מצב משפחתי, מקום מגורים או שינוי אישי אחר אם יחול לגבם, וכן כאשר יחול שיפור בזכויות נפגעי משרד הביטחון, שנפגעי פעולות איבה צמודים להם.

מדברי כמה נפגעי פעולות איבה עמם שוחחנו עלתה התחושה שתוכניות הסיוע לנפגעי פעולות איבה מרובות סעיפים, תנאים והגדרות. לטענת המשיבים, קשה לעיתים להתמצא בסבך הגדרת הזכויות, 'מה מגיע למי ומתי', ולמעשה אין כתובת אחת שאליה אפשר לפנות ולקבל מידע מוסמך, אמין ומקיף. יש שמועות רבות על זכויות – שחלקן בא מנפגעי פעולות איבה, וחלקן מגיע מנכי צה"ל וממשפחות שכולות. יש הטוענים ש'לא תמיד קיימת אחידות בין זכויות נפגעי צה"ל לזכויותיהם של נפגעי פעולות איבה'. סביר שהמדובר אכן בשמועות, אך מידע מזדמן או שמועה אינם מסייעים לרוחם של נפגעי האיבה. היו מי שאמרו, והדברים נאמרים בשם אומרים, שלהבטיח את זכויותיהם הם זקוקים לעורך דין צמוד שימצא עבורם מה מגיע ומה לא'.

בכתב העת של נפגעי האיבה, 'תקוה', מתפרסמת בכל חוברת רשימת "זכויות והטבות לנכי פעולות איבה / משפחות שכולות / אלמנים-ות" וכן תגמולים מאושרים והטבות לנפגעים אלה. ספק אם כל נפגעי האיבה ערוכים לקרוא ולהבין את השפה בה מנוסות ההטבות - ולכן עלתה ההצעה/בקשה למיצוי זכויות אקטיבי יותר מצד גורמי הביטוח הלאומי.

אך חשוב להבליט שחלק מנפגעי פעולות איבה עמם שוחחנו מתאר את הקשר שלהם עם הצוות המקצועי (בעיקר עובדי שיקום) בביטוח הלאומי כ"מושלים" כמעט. הם זוכים לטלפון מתעניין כל כמה שבועות, ועל פי רוב גם למידע על זכויות והטבות ושירותים חדשים המוצעים להם. שיחות אלה זוכות להערכה רבה והוקרה מצד נפגעי האיבה, אך כאמור, ספק אם כל הצוותים פועלים ברוח זו – ועל כך מצביעים הרשמים שעלו מן הראיונות.

### **תחושת 'חוסר אונים' מול המערכת, דרכי עבודתה, וקבלת שירות.**

כמה מן המרואיינים ציינו את הצורך להצטייד במסמכים ואישורים רבים, כל פעם 'חדשים' ומעודכנים' לצורך פנייה לחידוש סיוע שוטף או לצורך קבלת סיוע המוגדר כ'יוצא דופן'. חלק ממסמכים ואישורים אלה זמין, ואפשר להביאו בנקל. חלקם אינם זמינים, נדרש עדכון תכופ - ובשל הקושי בהשגתם נמנעת לדברי הנפגע העזרה שלדבריו יתכן שהוא זכאי לה.

בנוסף, קיים לעתים קושי בנגישות של נפגעי פעולות איבה לשירותי בריאות בשל הצורך להביא 'התחייבות' לקבלת טיפול רפואי מסניף המוסד לביטוח לאומי. מקובל שאדם הזקוק לטיפול במוסד רפואי פונה באמצעות הרופא לקבל "טופס 17" עמו פונה המטופל לשירותי בריאות מתמחים. נפגעי פעולות איבה אינם זכאים לקבלת 'טופס 17' מקופות החולים שלהם שהרי הפגיעה אינה בשל "מחלה". עליהם להביא אפוא טופס מקביל שמוציא המוסד, באמצעות סניף הביטוח הלאומי אליו שייך הנפגע.

כך למשל, על נפגע איבה המוזמן לבדיקה חוזרת או שגרתית עקב פגיעת האיבה שעבר, לפנות לפקיד התביעות (ולא עובד השיקום) במחלקת איבה בסניף הביטוח הלאומי המטפל בו, לקבלת התחייבות לבדיקה זו. קשיי תקשורת, זמינות או עומס בסניף עלולים לעכב את קבלת ההתחייבות הרפואית הנחוצה, עיכוב הגורם לעיכוב בקבלת השירות הנחוץ, תסכול נפגע האיבה, ולעיתים אף לנזק, צער ולרוגז שאינם רצויים לאיש. בעיה נוספת עולה בשל הסוגיה האם הכאב, הנכות ממנה סובל הנכה הם תוצאה של פגיעת האיבה שארעה, או אולי בשל גילו המתקדם של הנפגע, הנוטה לייחס כל כאב לנכותו.

#### תחושת 'חוסר אונים' מול הוועדות הרפואיות

תחושות קשות העלו 'נכי איבה'. נכים רבים ציינו שהקושי העיקרי שלהם במו"מ עם הביטוח הלאומי הוא בהופעה בפני ועדות רפואיות. התחושה שעולה מעיון במקצת התשובות היא כי הם מצפים מן הוועדה הרפואית שתהא ידידותית, קשובה, סבלנית, אוהדת ורגישה לדברי הנכה, מה גם שהדיון מתייחס לנושא כה אישי ועדין כמו פגעי גוף, תנועה ועיוות צורה. היו מי שהעירו כי הבדיקה בוועדה הרפואית הייתה קשה, מנוכרת ומשפילה – ואף נאמרו בה דברים שלא אמורים היו להיאמר באותה סיטואציה המאופיינת במבוכת הנכה וברגישות רבה מצדו. בנוסף, קביעות הוועדה עומדות לעתים בסתירה למציאות או לתפישה העצמית של הנכה. הוועדה יכולה להחמיר בנכות שהנפגע חש כשולית, ולהקל בנכות שהנפגע חש כי היא חמורה<sup>26</sup>.

בשיחות עם נכים נפגעי פעולות איבה המטופלים בידי אגף השיקום בביטוח הלאומי, עלו קשיים בדרך טיפולן של הוועדות הרפואיות בהם. קשיים אלה נחלקים לארבעה: ההמתנה הממושכת לזימון לוועדות הרפואיות, הטיפול בנפגע בעת ההתייצבות בפני הוועדה, טיב ההחלטות המתקבלות, והדרך לערער על החלטות אלה.

מחקר זה לא נועד לבחון או לאמת את הסוגיות הקשורות בהפעלת הוועדות הרפואיות, אך לאחר ריאיון עם נפגעים עולה התחושה כי נושא זה טעון בירור מקיף. גם חלק

<sup>26</sup> גורמים שונים טיפלו בנושא הוועדות הרפואיות שמפעיל המוסד לביטוח לאומי: בינהן, ועדת השופט גולדברג שהציע להעביר וועדות אלה, בשל האלמנט השיפוטי בהן למשרד המשפטים או להפעילן בכפוף לבית הדין לעבודה (2001), ועדת אשר אור נוי (2002, 2007) הציעה להוציא ועדות אלה ולהחפיץן למשרד הבריאות, המשפטים או משרד ממשלתי אחר. כן טיפלו בנושא גורמים נוספים. בדו"ח השנתי (2020) כותב מבקר המדינה: "בט"ל פעל לאורך השנים לשיפור איכות השירות בוועדות הרפואיות, אך עדיין ישנם כמה חסמים מרכזיים שלא טופלו, ובעיקר - בחינת המבנה הארגוני של מערך הוועדות הרפואיות ושינויי לצורך השיפור והיעול של ניהולן של הוועדות. ראוי כי בט"ל ירכז מאמץ בנושא וישלים את גיבוש הרפורמה שתטפל בחסמים המרכזיים, ובכלל זה הגדרת לוחות זמנים ויעדים." מבקר המדינה, דוח שנתי 70' ע' 2158 – 2199 (פורסם ביום 4-5-2020).

מעובדי השיקום מכירים את התחושה הקשה המלווה את הנפגעים בכל הקשור להופעה בפני הוועדות ולהתנהלות שלהן, וראוי היה לבחון דרכים לשפר זאת לרווחת הנכים ואולי גם לשביעות רצונם של המומחים, רופאי ועדות אלה.

### ערעור על החלטות

במוסד לביטוח לאומי קיימות ערכאות ערעור על החלטות שנתקבלו בהתייחס למשפחות נפגעי איבה בלבד (לא נכים). הועדה הראשונה היא 'ועדת חריגים להטבות', והשניה, היא ועדת ל' – 'ועדה למתן סיוע לפנים משורת הדין' בראשה עומד שופט בדימוס.

אך מעבר לשתי ועדות אלה במוסד לביטוח לאומי, החוק קבע את בית הדין לעבודה ככתובת לבירור עררים על אי קבלת החלטה או קבלת החלטה שגויה שנתקבלה לדעת הנפגע בקשר אליו.

גם כאן מחייב הנושא בדיקה נפרדת. בחינה ראשונית של נתונים מעלה שרק מעטים מבין נפגעי האיבה פונים לבית הדין לעבודה לערער על החלטות (לא רפואיות)<sup>27</sup> שהתקבלו בעניינם. ייתכן שנפגעי פעולות איבה רואים בפקידי התביעות ועובדי השיקום בסניפי הביטוח הלאומי ככתובת הראשונה, ה'עצמתית', האמורה לקבל החלטות ולטפל בעניינם. בשל כך נוצר לעתים לחץ (ישיר או עקיף) על פקידי התביעות ועובדי השיקום לשנות החלטה וזאת במקום לפנות ולערער בפני גורמי חוץ.

מכתבים שנשלחים לביטוח הלאומי, כתבות בתקשורת, פניות אישיות של אנשי ציבור ובכירים "לטפל כראוי" או "לאמץ גישה אוהדת" בהתייחס לנפגע איבה מסויים עלולים לעיתים לעוות את השוויוניות שאמורה להנחות את המערכת. ערעור בפני בית הדין לעבודה עשוי להיות כלי מתאים יותר, אך כיום נראה שנעשה בו שימוש מועט בלבד.

הרבה מעבודת צוות אגף האיבה ועובדי השיקום של המוסד לביטוח לאומי מתנהלת על יסוד שיקול דעת מינהלי ומקצועי. בשל מגוון הפניות ושיקול הדעת המתחייב, ספק אם ניתן לקבוע הנחיות מחייבות להתייחסות אחידה בכל הקשור לפניות, לעתים חריגות ואישיות של נכים, יתומים, אלמנות ומשפחות שכולות. חשוב לכן להביא לידיעת נפגעי האיבה את הגורמים בפניהם יוכלו לערער או במסגרת המוסד לביטוח לאומי – או בפני בית הדין לעבודה.

ואמנם, נכים נפגעי פעולות איבה פונים לוועדות רפואיות בביטוח הלאומי בעיקר בנושא קביעת אחוזי נכות<sup>28</sup>. לעיתים רחוקות בוחרים הנפגעים לערער על ההחלטה בעניינם בפני בית הדין לעבודה.

במקרים יוצאי דופן, גם המוסד לביטוח לאומי פותח הליך בבית הדין לעבודה בבקשו פרשנות לסעיפים בחוק. כך למשל, נושא שהובא בפני בית הדין הארצי לעבודה

<sup>27</sup> בנושאים רפואיים קיימת אפשרות לערער בפני ועדה רפואית לעררים. על החלטותיה של ועדה זו בעניני חוק בלבד – ניתן לעתור לבית דין לעבודה.

<sup>28</sup> ראה למשל עב"ל (ארצי) 17-02-36097 מיום 6.5.2019, בר"ע 18-06-38153 מיום 18.7.2018.

מתייחס למשמעות המושג "יתום משני הוריו". החוק מגדיר זאת בלשון "יתום משני הוריו שנפטרו כתוצאה מפגיעת איבה", וזאת על בסיס תיקון 30 לחוק (13.7.2011). המקרה שהובא לפני בית הדין הארצי מתייחס לשלשה ילדי משפחה שהתייתמו. האם נפטרה לאחר מחלה קשה, המשפחה הפכה ל"יחיד הורית". אב המשפחה, האלמן, נהרג בפעולת איבה בתאריך 7.3.1988. הילדים בקשו הכרה כיתומים משני הוריהם לצורך קבלת זכויות על בסיס תיקון 30 לחוק. הביטוח הלאומי ביקש להבהיר האם עליו לקבל תביעתם זו. ארגון נעמ"ת ביקש להצטרף להליך כידיד בית המשפט. בית הדין הארצי לעבודה פסק כי "תיקון 30 לחוק זה, בו הושאו ההטבות ליתומים משני הוריהם עקב פיגוע איבה, להטבות המוענקות לאלמנה בגין יתום לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), חלות רק על מי ששני הוריו נפטרו כתוצאה מפגיעת איבה, במובחן ממי שאחד מהוריו נפטר כתוצאה מפגיעת איבה ואילו הורהו האחר נפטר בנסיבות אחרות; לפיכך, תיקון 30 לא חל על משיבים 1-3, שאינם נפטרה ממחלה ואביהם נרצח בפיגוע איבה" (מיני רציו, עב"ל 13-08-42626 מיום 2.5.2018). החלטה זו של בית הדין הארצי לעבודה העניקה פרשנות למושג שהגדיר החוק, והיא עשויה לשמש את המוסד לביטוח לאומי בהחלטותיו בעתיד.

### **לאחר אישור בקשה, הסיוע על פי רוב מתאים ומקיף ואכן עונה לצורך הקיים**

ברוב הראיונות שבוצעו עולה שביעות רצון מטיפול פקידי התביעות ועובדי השיקום בשלב שלאחר קבלת החלטות. לאחר קבלת החלטה בעניינו של המבקש, הטיפול הוא מהיר למדי, אמין, מקיף ומכבד את מקבליו. אין תחושה כי קיימת 'סחבת' מנהלית לאחר קבלת ההחלטה. נהפוך הוא – לאחר שהתקבלה החלטה, היא אכן מתבצעת במהירות וביעילות יחסיים.

ברור שלא לכל הצרכים יש מענה בחוק, והשאלה היא אם החוק הקיים ותקנותיו מאפשרים התאמת מענים לצרכים, בחלקם אישיים מאוד.

### **קשר עם שירותי רווחה בקהילה**

לצורך מתן טיפול הולם ומקיף לנפגעי פעולות איבה, נעזרים לעיתים עובדי מחלקת השיקום במוסד לביטוח לאומי באחרים כדי להשלים את הנדרש. כך למשל, ביממה הראשונה לאחר אירוע האיבה, הרשות המקומית יוצרת קשר, תומכת ומסייעת לנפגעים ולמשפחותיהם. הסיוע רגיש וחשוב במיוחד אם בן משפחה נהרג בפיגוע חבלני והקהילה כולה נרגשת. הסיוע יתבטא בהקמת סוכת אבלים, פרסום, הסעות ועוד. על פי רוב יש לרשות המקומית תפקיד בהמשך בנושאי איזכור והנצחה. במקרים שנכה או משפחה מתגוררים ביישוב שאין בו סניף של המוסד לביטוח לאומי (בעיקר בשטחי איו"ש) – כאשר הקשר עם המוסד לביטוח לאומי מתעדכן, נעזר או מתחזק בסיוע מחלקות הרווחה ברשות המקומית.

למשל כשצריך להעריך את מצבו של הנפגע בסביבתו, לבחון את תפקודיה של משפחה שכולה, או להעריך מצבם של יתומים או משפחות שכולות המתגוררים ביישובים מרוחקים ולעתים אף מנותקים – שירותי הרווחה המקומיים עשויים לסייע, לכוון ולהועיל. במקרים יוצאי דופן, בעיקר כשהנפגע גר ביישוב מרוחק יחסית, ראוי לשקול את היקף וטיב הקשר של עובד השיקום של הביטוח הלאומי עם נפגעי האיבה שבטיפולו, ומידת הסיוע שיבקש מעמיתיו, עובדים סוציאליים המועסקים ביישובים מרוחקים אלה.

### **הסתייעות בארגונים וולונטריים כממלאי צרכים**

ארגונים וולונטריים מציעים סיוע לנפגעי איבה. כך למשל פועלת הסוכנות היהודית משנת 2000 במסגרת קרן מיוחדת המסייעת לנפגעי פעולות איבה בישראל. מלבדה פועלים עוד ארגונים וולונטריים אחרים, בהם כאלה שמקורם בחו"ל.

תוכניות ויוזמות מסייעות לנפגעי פעולות איבה בתחומים שונים. למשל מחנה "קובי ויוסף" לזכר קובי מנדל ז"ל ויוסף אישרן ז"ל (מחנה קיץ לילדים ונוער בני 14 – 17, אשר בני משפחתם נרצחו בפיגועי טרור), מחנה קיץ לילדים בני 9 – 13 וכן תוכנית למשפחות שכולות בתנאי נפש מלא כולל טיולים וסדנאות מיוחדות כשהשתתפות חינם. גם זק"א – ישראל קיימה באילת מחנה קיץ שנועד לילדים נפגעי טרור, בשיתוף העמותה הפילנתרופית "הקו המאחד" האמונה על שיקומם הנפשי של ילדים חולי סרטן בהציעה את הקייטנה לילדים מגיל 6 – 22 הסובלים מ"חולי נפשי קשה" בעקבות פגיעת איבה.

יוזמות נוספות בתחום זה הן של הרב אלנקוה, אלמגור – ארגון למען נפגעי טרור (לפנים 'מטה מותקפי הטרור') ורבים אחרים.

רשימה מעודכנת<sup>29</sup> של ארגוני סיוע לנפגעי פעולות איבה כוללת ארגונים אלה. תיאור כל ארגון בהמשך. הניסוח בהמשך מצוטט ככתוב באתרו במרשתת (אוקטובר, 2020).

**ארגון נפגעי פעולות איבה (הארגון היציג):** ארגון א-פוליטי ועל-מפלגתי המאגד בתוכו אלפי משפחות שכולות, אלמנות, יתומים ונכים, שהוכרו על ידי מדינת ישראל כנפגעי פעולות איבה. בשנת 1998 זכה הארגון בהכרה ממשלתית. פעילות הארגון תתואר בפרק הבא.

**קו לחיים:** הינה תנועה חברתית שמטרתה לתת מענה לילדים הסובלים מנכויות מורכבות ותסמונות נדירות. עמוד התווך של התנועה נשען על מאות בני נוער ואזרחים המתנדבים בארגון ומשתלבים במערך הסיוע היומיומי למען החולים והנכים בישראל

**משפחה אחת:** מאות מתנדבי הארגון תומכים בכ-3,550 נפגעים ומשפחות שכולות, באמצעות רשת ייחודית של אמצעים ופעילויות : מרכזי סיוע, ליווי אישי, שיקום נפשי,

<sup>29</sup> המקור : אתר 'כל זכות', נדלה בתאריך 15-10-2020



תמיכה משפחתית, סדנאות, קבוצות תמיכה ונופשונים, סיוע כלכלי ותעסוקתי, מחלקות ילדים, נוער ובוגרים, פרויקטים בינלאומיים, יעוץ משפטי וייצוג ציבורי.

**קואליציה ישראלית לטראומה:** כפי שהורחב בפרק קודם, הקואליציה מספקת שירותים לאוכלוסייה בתחום הטראומה: נותנת מענה ישיר בתחומי החוסן הקהילתי לאוכלוסיות חלשות (שירות פסיכו-סוציאלי נגיש בעת אירוע חירום ברמה אישית, משפחתית וקהילתית, תמיכה במהלך התקופה שלאחר האירוע, ואספקת מידע וחינוך לציבור כיצד להתמודד עם טראומה), מבצעת הכנות לקראת אירועי חירום (סדנאות, שיעורים ותרגול התמודדות עם מצבי חירום וטראומה בבתי ספר, מרכזים לקשישים ומוסדות קהילתיים אחרים), ומקיימת הכשרות והדרכות לצוותי התערבות בתחום. הקואליציה הייתה שותפה ליוזמת הקמתם וניהולם של 'מרכזי חוסן' באיזורים החשופים לפעולות איבה, גם התמחתה ומגישה כיום שירות טיפולי ל'נפגעי חרדה'.

**לב אחד – סיוע ישראלי בחירום:** עמותה ישראלית רשומה המפעילה תשתית מתנדבים במצבי חירום, בהם אוכלוסייה גדולה נזקקת לסיוע. המודל הייחודי של הארגון מתמקד בשלושה מישורים: גיוס מתנדבים מתוך האוכלוסייה הנצרכת והפיכתם בכך לפעילים, משפיעים ומועילים; עבודה ישירה תחת הרשות המקומית באופן מסודר וריכוזי, וכן הכשרת צוותי פעולה בעת שגרה, הנכונים ל'הקפצה' בכל רגע.

**נפגעי טראומה לאומית (נט"ל):** נט"ל הוקמה מתוך הזדהות עמוקה עם אלו שנפגעו נפשית באופן ישיר או עקיף כתוצאה מאירועי טרור או מלחמה. נט"ל פועלת מתוך השקפת עולם לפיה טראומה על רקע לאומי היא חלק בלתי נפרד ממצואות החיים בישראל. חזון העמותה להוות מרכז ייחודי לנפגעי טראומה מטרור ומלחמה ולבני משפחותיהם. להמשיך ולקדם ולהוביל את הטיפול, המניעה, המודעות הציבורית, לפעול להנחלת הידע והמחקר, לחיזוק חוסנה של החברה בישראל.

**סלע – מרכז סיוע לעולה במשבר:** גוף התנדבותי המעניק סיוע רגשי, כספי ומעשי לעולים, אשר הגורל הכה בהם בעודם נתונים במשבר הקליטה. אסון, כגון מוות או פציעה במשפחה, הפוקד עולה חדש המתמודד עם חבלי הקליטה בארץ חדשה, מהווה אובדן הנוסף לשרשרת אובדנים הכרוכים בעקירה מארץ המוצא. צוותי סלע ממלאים חלל זה, כיד מושטת מצד החברה הישראלית, ומעניקים סיוע רגשי, כספי ומעשי בהתמודדות עם אובדן וטראומה.

**סעד ומרפא:** עוסקת ברווחת השכבות החלשות ובסיוע לחולים, לנזקקים ולמשפחות עם ילדים הסובלים מלקויות מוטוריות ופיזיות. בעזרת צוות מתנדבים מפעילה העמותה מערך הסעות לבתי חולים, השאלת ציוד רפואי, ייעוץ רפואי, התרמת דם, עזרה לאזרחים בקו עימות, נופשונים ושבטות לילדים עם מוגבלויות, ועוד.

**עמותת ארז:** חילוץ, הצלה ותרומה לקהילה: העמותה הוקמה על-ידי חברים העוסקים בנושא חילוץ, ניווט והישרדות בתנאים קיצוניים. העמותה פועלת לסייע לקהילה באמצעות אימוץ ילדים עם צרכים מיוחדים והדרכה וליווי לנכים קשים בסקי ושלג.

**צעירי חב"ד למען נפגעי טרור:** פעילות הארגון: סיוע בארגון ימי שבעה וטקסי אזכרה, כולל הדרכה צמודה במנהגי האבלות, סיוע חירום לאחר פיגועי טרור, מתן תמיכה רגשית לנפגעי פעולות איבה, סיוע כלכלי בהתאם לצרכים של כל משפחה, לאחר המלצה של עובדי הרווחה והשיקום, ביצוע עבודות ניקיון, בישול ושמרטפות בבית הנפגעים, בעת האשפוז וההחלמה, חונכות ועזרה בהכנת שיעורי בית ליתומים, אחים שכולים ופצועים, אירוח משפחות לסעודות שבת וחג, ביקור אנשים שנפצעו בפעולות טרור, כולל ביקורי בית בחגים, ארגון קייטנות וימי כיף למשפחות נפגעות פעולות איבה.

**זק"א ישראל:** זק"א מאמצת אל חיקה ילדים שהוריהם נטבחו בפיגועי טרור, ילדים שהם עצמם נפצעו ונשארו נכים ומצולקים בנפשם ובגופם. המתנדבות פרוסות במחלקות הטראומה של בתי חולים ותפקידם לתת עזרה ראשונה למשפחות. שלב א' הוא סיוע ראשוני למשפחה שנמצאת בטראומה לאחר האסון שפקד אותם. שלב ב' יהווה את שלב העזרה, ייעוץ ולווי מקצועי להכרת זכויותיהם מול הביטוח הלאומי, וכן תמיכה נפשית וחברתית. כאמור, רשימה זו כלשונה מקורה באתר 'כל זכות' במרשתת.

**מהות ישראל:** מהו"ת ישראל קמה לפני כ-25 שנים, כצורך שעלה לאחר גל של פיגועי טרור, במטרה להכשיר צוותים שיפעלו בשטח במקרי חירום. כיום, עם עשרות שנים של ניסיון אנו פועלים עם קהלים נוספים, ביניהם: חברות, רשויות, קהילות, קבוצות פרטיות, ועוד. מהו"ת ישראל מורכבת מבעלי תפקידים שמגיעים מרקעים שונים כגון אנשי צבא לשעבר, מומחים בפיתוח חוסן והעצמה, יועצים ארגוניים, פסיכולוגים מומחים בטראומה ואובדן, ועוד. בעזרת הגיוון האנושי של עמותת מהו"ת ישראל אנחנו מספקים מענה הוליסטי ברמת הפרט, הקבוצה והארגון.

**עמך:** לאורך השנים התמחו המטפלים בעמך בטיפול בניצולי שואה ובהשפעות של טראומה מאסיבית לאורך כל מעגל החיים, את הניסיון המקצועי שלנו אנו מעמידים לרשות כלל האוכלוסייה, שחוותה אירועם טראומטיים בעבר או בהווה. החיים כיום במדינת ישראל רצופים חוסר שלוה ובטחון, ויוצא לנו להיחשף לא פעם לאירועים קשים המערערים את ביטחוננו הנפשי והפיזי. עמך חברה פעילה בקואליציה הישראלית לטראומה. אנו עוסקים בטיפול ישיר לנפגעי טראומה וחרדה ובמתן הכשרות בהכנה למצבי חירום ובעזרה בהתמודדות עם מצבים אלה.

## פרק יא': "הארגון היציג" והנצחה ממלכתית של חללי פעולות האיבה

החל משנות השבעים החלו יוזמות שונות שכוונתן לארגן את נפגעי האיבה ולכנס את הנפגעים מקובץ של נפגעים בודדים לארגון בעל זהות וכוח ציבורי ופוליטי. כמה יוזמות עלו מתוך ציבור הנפגעים עצמם בכוונה לנסות ולהתארגן לצורך מיצוי זכויות והרחבת הזכויות שלהם כנכים וכמשפחות שכולות<sup>30</sup>. מנגד, היו התארגנויות אחרות של בעלי עניין חברתי או פוליטי אשר פעלו כמי שמיצגים את נפגעי האיבה. התארגנויות אלה נועדו לשקף את עמדת נפגעי האיבה בנושאים פוליטיים וחברתיים שונים.

כך למשל קמו ארגונים כ"מטה מותקפי הטרור", ששינה שמו ל"ארגון (למען) נפגעי טרור" (כיום "אלמגור") ועוד. אף שהיו בהם נפגעי איבה, היה לחלק מהתארגנויות אלה גם פן פוליטי שפנה לתקשורת, למקבלי ההחלטות ולכנסת בשם נפגעי האיבה. בחלק מפניות אלה אכן היתה תביעה לשפר את רווחת נפגעי האיבה. חלק מארגונים אלה זכה להד ציבורי ולהכרה בתקשורת, אך המדינה לא הכירה בהם כארגון יציג כמשמעותו בחוק, דהיינו ארגון שמייצג פורמלית, משפטית וציבורית את קהל בוחריו, נפגעי האיבה.

כמה משפחות נפגעי איבה החלו להתארגן, בהתארגנות וולונטרית ואפילו ספונטנית, לטפל באחרים שנפגעו באירועי איבה ובמשפחות<sup>31</sup>. דרך פעולתן הייתה פשוטה ועניינית: כאשר שמעו על אירוע איבה, נהגו בני משפחות אלה, משפחות נכים וגם משפחות שכולות, לצאת לבתי חולים או לבקר את מי שמקרוב נפגעו, להציג את עצמם כנפגעים "ותיקים" ולחלוק את ניסיונם עם מערכות הסיוע השונות. אגב כך היו מדריכים את הנפגעים למי לפנות באילו צרכים, אילו טפסים עליהם למלא ואילו מסמכים להמציא כדי שהטיפול בבקשה יהיה ענייני ומהיר. לסיוע זה היה גם ערך שיקומי: נכים, וגם מי שנכותם קשה, יכלו להראות שאכן השתקמו, ומשפחות שכולות יכלו להציע אוזן קשבת, הבנה ותמיכה למי שאך שכלו את יקירם.

רק בשנת 1997 הציעה ממשלת ישראל לנפגעי האיבה להתארגן בארגון יציג כמשמעותו בחוק. המוסד לביטוח לאומי החזיק בידו את שמות כל נפגעי האיבה וכתובותיהם. עם תחילת התהליך, הפיץ המוסד לביטוח לאומי שאלון ובו שלוש התארגנויות של נפגעי האיבה שפעלו אז וזהות ראשיהן. שאלון זה שלח המוסד לביטוח לאומי לכל מי שקיבלו תגמולי איבה לסוגיהן וביקש מהחברים לציין מי, מבין השלושה, הוא הארגון שהם בוחרים בו לייצג אותם. הארגון שנבחר היה "ארגון נפגעי איבה", שבראשו עמדו מר דב קלמנוביץ ואחרים.

<sup>30</sup> שמואל קלינגר נפצע בפיצוץ בשוק הכרמל בערב פסח (1979-10-4). הביטוח הלאומי סייע בידו בתוקף חוק, אך הוא ביקש סיוע ועצה מנפגעי איבה אחרים. בסיוע רעייתו אולגה התקשרו לעו"ד יובל חמצני, נכה צה"ל עצמו - ללמוד על זכויות נפגעי צה"ל, בידיעה שזכויות אלה חלות לכאורה גם עליהם. הזוג קלינגר יצר קשר עם נפגעי איבה שביקשו קשר זה. יחד יצרו קבוצה שנועדה ל"עזרה עצמית". (ראיון המחבר עם הזוג קלינגר, 1999-6-13).

<sup>31</sup> בנימין אלון (מולדת): "אני רואה בזה פירעון חוב של כבוד. מכבדים אותנו בנוכחותם אנשים שנפגעו. אף לא אחד מהם רצה להיות חבר בסקטור הזה... יש כאן נפגעים של פעולות איבה, של אויבים. יש כאן נפגעים מכל המגזרים. אני רואה כאן את ידידי דב קלמנוביץ, את המשורר ארוז ביטון, את זאב פריגל, את סמדר הרן, את אילנה רומנו, לילי גלוטמן, משפחת קלינגר, אברהם סלמי, דוד קליין. פעולות שונות, מקומות שונים. המכנה המשותף היחיד - זה החוק... איש מהם לא התנדב להיות בארגון הזה - מכירה בו כארגון שידאג לכבודם של הנפגעים. לא מדובר פה באיזו חיה שנדרסה בכביש, והחיים נמשכים כמסלול, איש לא שם לב, סילקו את הגוויה והלכו. לא מדובר פה בדבר שבתפיסה פטליסטית אפשר לתפוס אותו כמשהו שקרה ודי. מדובר באנשים שהמעורבות שלהם בחיי המדינה היא מעורבות גדולה, מעורבות שעל חלקם היא נכפתה, אולי, והם היו מעדיפים לחיות את חייהם הפרטיים..." (השיחה השישית ותשע של הכנסת הארבע עשרה 1997-2-3)

תקנות התגמולים לנפגעי פעולות איבה (ניכוי לארגון יציג) תשנ"ט – 1999 התירו למוסד לביטוח לאומי לנכות סכום כסף מהתגמולים החודשיות המשולמות לנפגעי האיבה. הסכום המנוכה מועבר כולו ל"ארגון היציג" ומאפשר את פעולתו הסדירה, כולל תשלום ליועצים, פרסום, הוצאות שוטפות ושכר. הארגון עצמו עבר שינויים, התחלפו בו מנהיגים, הנהגות וקואליציות. בשלב מסוים התבקש השר יצחק לוי, אשר שכל את בתו באירוע איבה, לעמוד בראש הארגון עד שיתארגן מחדש. השר עשה כן ובתקופתו נערכו בחירות שבהן נבחר מר יהושע כהן, שנפגע קשות כילד מפגז תועה בירושלים – לעמוד בראש הארגון ולייצג את נפגעי האיבה בארץ. הארגון היציג מביא את הצרכים והאינטרסים של נפגעי האיבה בפני המחוקק ומשרדי ממשלה.

ההכרה הציבורית בנפגעי איבה גברה. מתוך כוונה להיענות לפניית הארגון היציג ומשפחות נפגעי פעולות איבה, החליט ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו לערוך לראשונה טקס אזכרה ממלכתי לנפגעי האיבה ביום העצמאות תשמ"ח (1998). החלטת ראש הממשלה הייתה לקיים טקס זה בהר הרצל בסמוך לטקס האזכרה לחללי צה"ל והמחתרות<sup>32</sup>. על פי החלטת ממשלת ישראל (החלטת ממשלה 4505 מיום 26.11.98) שאימצה את החלטת ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים (החלטה סט/120 מיום 9.11.98 והחלטה קודמת של ועדת שרים זו, החלטה סט/94 מיום 16.4.98), הוחלט גם על הקמת ועדה ציבורית בראשותו של השופט העליון בדימוס יעקב מלץ, שתדון בדרכי ההנצחה של נפגעי פעולות איבה בישראל. כותב שורות אלה היה חבר בוועדה זו כאיש ציבור.

על יסוד החלטות הממשלה התבקשה הוועדה "לגבש המלצות בעניין יום זיכרון מרכזי לחללי פעולות האיבה והטרור או אזכרה ממלכתית מרכזית ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל". כן התבקשה הוועדה "לגבש קריטריונים להכללת שמותיהם של חללים שנרצחו בפעולות איבה כזכאים להנצחה באתר הממלכתי להנצחת חללי פעולות האיבה" וגם "לאשר את רשימת שמות חללי הטרור להנצחה כאמור, החל משנת 1860, על פי המלצתה של היחידה להנצחת החייל במשרד הביטחון, לשם חקיקתם באתר ההנצחה". כדי להנציח את נפגעי האיבה הוקמה בהר הרצל אנדרטה הנושאת את שמות כל חללי פעולות האיבה, עוד לפני הקמת המדינה. שמות כל החללים המוכרים על ידי הרשות המאשרת, יהודים, נוצרים ומוסלמים, ישראלים וזרים – חקוקים כולם באנדרטה על פי תאריך האירוע שבו נפגעו<sup>33</sup>.

ואכן, משנת 1998 מתקיים טקס להנצחת אזרחים נפגעי פעולות האיבה בהר הרצל, במסגרת אירועי יום הזיכרון הממלכתי ערב יום העצמאות. מאז שנת 2010 מתקיים ברחבת הכנסת בירושלים ערב יום זכרון ובו "שירים לזכרם: נזכור את כולם..." אירוע ממלכתי מיוחד ורב משתתפים להנצחת זכרם של נפגעי האיבה. לאירוע זה חברו כנסת ישראל, משרד

<sup>32</sup> החלטה זו של ממשלת ישראל העלתה בקורות שונות. ביקורת אחת התייחסה לנסיון לדמות את זכרם של אזרחים נפגעי איבה ("קרבתות") לזכר חיילים, לובשי מדים שנהרגו בעת שירותם הצבאי, והם "נופלים". מירון בנבנישתי מעלה טיעון זה, ואת היפוליטיזציה במעמדם של נפגעי איבה' במאמרו "קרבתות מלחמת הדמדומים" בעיתון הארץ (1997-11-27)

<sup>33</sup> כתובת האתר: WWW.BTL.GOV.IL/LAAD.

הביטחון, אגף משפחות והנצחה וכן משרד הרווחה והשירותים החברתיים והמוסד לביטוח לאומי.

אתר הארגון באינטרנט קובע כי "ארגון נפגעי פעולות האיבה חרט על דגלו לפעול למען רווחת נפגעי פעולות איבה וליישום זכויותיהם מול הביטוח הלאומי. הארגון מלווה את החברים בשיקומם, עונה על צרכיהם המיוחדים, ומשפר את איכות חייהם בנושאים ציבוריים ואישיים כאחד - בתחום החברתי, הכלכלי, התרבותי והרוחני".

ואכן, הארגון מקיים מגוון פעולות: אירועים לקראת חגים ומועדים, מגיש תכניות סיוע שונות, מקיים הופעות, 'ימי שמחה' וכן אירועים בעיקר בחודשי הקיץ. כן מגיש הארגון שירותי רווחה. בין שירותים אלה בולט הייעוץ המשפטי שמעניקות שתי עורכות דין שהתמחו בהבטחת זכויות נפגעי פעולות איבה, וכן עובדת סוציאלית המסייעת כנדרש. בנות שירות לאומי מסייעות בקבלת פניות ובהגשת שירות.

הארגון מוציא מדי שנה שלשה ביטאונים היוצאים בשם "תקווה". ביטאונים אלה מלאים בסיפור האירועים החברתיים והתרבותיים שהתקיימו, מציג תכניות רווחה המוצעות לחברי הארגון, ומתאר את האתגרים העומדים בפני חברי הארגון, אתגרים שהם יעד לשינוי.

בין השאר קידם הארגון תכנית ביטוח חיים במתכונת הקיימת לגבי נפגעי צה"ל ופועל להשוואת זכויות נפגעי פעולות איבה: נכים, יתומים ומשפחות שכולות – לזכויות להם זכאים דומיהם במשרד הביטחון. סימטריה זו לא תמיד נשמרת. צוות ארגון נפגעי פעולות איבה מקפיד ללמוד על שינויים בזכויות נפגעי צה"ל לצורך יישוםם לנפגעי פעולות איבה. כל מהדורת ביטאון כוללת מפרט זכויות נפגעי פעולות איבה, וחברי הארגון יכולים להתעדכן בזכויותיהם אלה.

על מנת לשמר סימטריה 'אמיתית' עם נפגעי צה"ל דורש ארגון נפגעי פעולות איבה להקים 'היכל זכרון לאומי' בהר הרצל. ההיכל נועד להיות גל-עד לזכר חללי האיבה. בטקס יום הזכרון תש"ף (28.4.2020) הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו כי ממשלת ישראל קבלה החלטה להקים היכל זכרון לאומי לחללי פעולות איבה בהר הרצל<sup>34</sup>.

לא כל נפגעי האיבה חברים בארגון היציג. יש החשים שהתכניות החברתיות והתרבותיות של הארגון לא זמינות להם. אחרים מבקשים פעילויות ברוח מורשת ישראל, ולא בהכרח פעילויות נופשה. עם זאת, הארגון עושה מאמצים רבים בפעילויותיו ובתכניותיו לצרף גם נפגעי פעולות איבה אלה, לשרתם ולסייע להם, ובכך להגביר את היקף החברים, נוכחותם ואת כוחם המלכד.

<sup>34</sup> המקור: בטאון ארגון נפגעי איבה "תקווה", גליון 44 (מאי 2020), עמ' 15.

## פרק יב': סוף דבר

מחקר זה נוגע בכמה תחומים רגישים, בעצבים החשופים בחברה הישראלית. המלחמה על הקמת מדינת ישראל ושגרת חייה מאז רצופים מעשי איבה שפגעו ביחידים, במשפחות ובקהילות רבות. פגיעות איבה החלו טרם הקמת המדינה, בעת מלחמת העצמאות ולאחריה באירועים קשים ובלתי צפויים וזאת עד היום.

מחקר זה בוחן את ההתייחסות הממלכתית לנפגעי פעולות האיבה. בין הנפגעים ישראלים ותיקים, עולים חדשים, בני מיעוטים, תיירים, פועלים זרים ואחרים. כל פיגוע גורם זעזוע קשה למעגלים במרכזם הקרוב, משפחתו וקהילתו. צרכי הנפגעים שונים וכך גם הציפיות. הציבור כולו מזדהה עם הנפגעים למשך שעות, ימים.

מאז הקמתה, מנסה מדינת ישראל לדאוג לנפגעי פעולות איבה, לטפל בהם. לפני חמישים שנה הושו זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה לזכויותיהם של נכי צה"ל ומשפחות שכולות. הכוונה הייתה להעניק לאזרחים נפגעי איבה את ההכרה הממלכתית להם זקוקים וגם ראויים.

למרות מגמה זו, ספק אם הוקל לנפגעים וספק אם הסיוע המוענק פוטר את המשפחות שנפגעו מכאב ואבל יום יומי, בצד דאגה לפתרון קשיים ומכשלות שבדרך. פיגועי האיבה יוצרים נכים, יתומים, אלמנות ומשפחות שכולות שספק אם אפשר להקהות את כאבן בכל רמת טיפול או סיוע. יתכן אף שטיפול וסיוע אלה מגבירים לעתים את תחושת הפגיעה, האובדן ואת הריק שהותיר אחריו הנספה או האדם שהפך נכה. הדבר בולט גם בתחושת חלק מהנפגעים שהציבור לא מוקיר את קרבנם ולאחר שחלף האירוע הם חשים נשכחים מלב האומה.

הרעיון להקים 'ארגון יציג' שיגבש, יסייע ואולי אף יאחד את נפגעי האיבה, ייזמת הזכרתם בצד חללי צה"ל ביום הזיכרון הממלכתי ולמחרתו ביום העצמאות, אלה מהווים רק מענה חלקי לציפיות נפגעי האיבה שלא להישכח, להישאר בתודעה הלאומית והממלכתית של ישראל.

ייתכן שהרגישות שחשים נפגעי האיבה למצבם והדאגה למימוש זכויותיהם, נועדו להיות תחליף לתשומת הלב שהם חשים בחסרונה. אם החברה הישראלית מבקשת לחבק נפגעים אלה, סביר שחלק מהנפגעים מבקש לבחון את חוזק החיבוק והיקפו. הציפייה להקמת היכל הזכרון הממלכתי לנפגעי פעולות איבה בהר הרצל, היכל שהבטיח ראש הממשלה בימי הזכרון שחלפו, מעניקה למשפחות הנרצחים יעד לצפות לו, נקודת אור ממלכתית, עתידית מובטחת.

נפגעי פעולות איבה נושאים את כאבם באורח אישי, בידיעה שאין דבר שירפא את כאבן. נראה כי לקבוצות שונות של נפגעים: נכים, יתומים, אלמנות ובעיקר משפחות שכולות יש ציפיות שונות מעצמן, מילדיהן, ממשפחתם, ציפיות אותן ראוי לבחון במחקר נפרד. רק הבנת ציפיות אלה, והדרכים למימושן - תתרום לעיצוב מענים חברתיים מתאימים למימוש תקותיהם של מי שנפגעו בפעולות איבה.

## רשימת מקורות

אבן, נ. (2017). אזרחים חללים: השינוי בהתייחסות לחללי פעולות האיבה לאורך שנות המדינה – מהלכים בדרך להכרה בהם ולהנצחתם. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי וה"צוות הדידקטי", אפעל.

אטלס כרטא לתולדות מדינת ישראל, שנים ראשונות (תש"ח-תש"ך). תל אביב: כרטא, החברה הישראלית למפות ולהוצאה לאור ומשרד הביטחון - ההוצאה לאור, (לוח 189).

אילון, ע. ולהד, מ. (2000). חיים על הגבול: התמודדות במצבי לחץ, אי ודאות, סיכונים בטחוניים, צמצום האלימות ומעבר לשלום. (מהדורה ששית) קרית טבעון, הוצאת נורד בשיתוף פיקוד העורף.

בבלי, מ., רדאי, פ., דבוש, א. ואיתן, ה. (2007). אזרחים בחזית: דו"ח לסיכום כשלי הטיפול בעורף מלחמת לבנון השנייה מנקודת מבט אזרחית. הוצאת עמותת שתי"ל

בנדלק, ז'יק (2017). ידיעון הביטחון הסוציאלי בעולם (הכנס הבינלאומי הראשון לסיוע לנפגעי טרור, חי' 7) המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

בר, ש., פריאור, ר. (1998). מקבלי תגמולים לפי חוק נפגעי איבה 1997. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. סקר מספר 149

בר, ש. (2007). אזרחים נפגעי פעולות איבה - 2006. ירושלים המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון. סקרים תקופתיים - 212.

גרנות, ח. (1994). שעת הזהב: היחדי והחברה בלחץ החירום. תל אביב, הוצאת דקל בשיתוף מפקדת פיקוד העורף.

דורון, א. (2009). מדיניות הרווחה של ישראל ומלחמת לבנון השנייה. קבוצת המחקר במדיניות חברתית. האוניברסיטה העברית בירושלים

ועדת מל"ח עליונה (1998). אוגדן נהלים בינתחומי לרשות המקומית. הוועדה הבינמשרדית לתיאום הטיפול באוכלוסייה בשעת חירום.

זומר, א. ובלייך, א. (2007). בריאות הנפש בצל הטרור: הניסיון הישראלי. תל אביב. רמות.

- טל, ד' (1998). תפיסת הביטחון השוטף של ישראל – מקורותיה והתפתחותה 1949 – 1956. שדה בוקר, המרכז למורשת בן גוריון, הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- ינאי, א. (2012). הגשת שירותי רווחה אישיים לנפגעי עבירה, חירום ואסון. בתוך חובב, מ., לונטל, א., קטן, י. (עורכים) עבודה סוציאלית בישראל. תל אביב, הוצאת הקיבוץ המאוחד. סדרת 'קו אדום'.
- ינאי, א' (1993). הסיוע לאזרחים נפגעי פעולות איבה. ביטחון סוציאלי, 40, עמ' 35 – 53.
- יעבץ, ע' וביטון, צ' (2002). נפגעי פעולות איבה: המדריך לנכים ולמשפחות הנספים. תל אביב: הוצאת פרלשטיין גינוסר.
- כהן, א. (2014). נוהל הטיפול בתביעה לפגיעת איבה: נפגעי חרדה. מינהל הגימלאות, נפגעי פעולות איבה. ירושלים, המוסד לביטוח לאומי (רצף שקפים).
- לב, א. (2012). "שכולים מדרגה שניה": משפחות חללי הטרור והפסיכולוגיה הפוליטית של השיקום. עיונים בתקומת ישראל, כרך 22, ע' 359 – 398.
- לבנון, ט. (2003). טרור וטראומה – מידע ומדריך שירותים. ירושלים, המרכז הישראלי לטיפול בפסיכוטראומה. בית חולים הרצוג.
- כורזים, י (עורך) (2007). שירותי הרווחה במלחמת לבנון השנייה – לקחים והמלצות עיקריות. ירושלים, משרד העבודה והרווחה, האגף למחקר, תכנון והכשרה.
- מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה (2007). היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. דו"ח מיוחד. פרק "היערכות המוסד לביטוח לאומי לעתות חירום ותפקודו בעת המלחמה" ע' 355 – 364 <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/334.aspx>
- מדינת ישראל (2007). דו"ח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006: מלחמת לבנון השנייה דין וחשבון חלקי, ("דו"ח ועדת וינוגרד"). המקור: <https://web.archive.org/web/20140513195049/http://www.nrg.co.il/images/news/doah.pdf>
- המוסד לביטוח לאומי (1993). יזכור: פרשיות חייהם ומותם של הקרבנות בדרך להקמת מדינת ישראל 1860 – 29.11.47. נכתב והופק על ידי משרד הביטחון – אגף השיקום, היחידה להנצחת החייל.



המוסד לביטוח לאומי. סקירה שנתית (שנים שונות : 2018 - 2001). ירושלים : מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.

המוסד לביטוח לאומי (תשס"ד). סקירה שנתית 2002-2003. ירושלים : מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, עמ' 330 – 344.

מוריס, ב' (1996). מלחמות הגבול של ישראל 1949-1956 : ההסתננות הערבית, פעולות התגמול והספירה לאחור למבצע קדש. תל אביב : ספריית אופקים, הוצאת עם עובד, בשיתוף עם מכון הרי"ס. טרומן למען קידום השלום, האוניברסיטה העברית בירושלים.

מוריס, ב' (2003). קורבנות – תולדות הסכסוך הציוני-הערבי 1881 – 2001. תל אביב : ספריית אופקים, הוצאת עם עובד.

מרעי-סרוואן א. (2010). "אנחנו...בין הפטיש לסדן" – חווית הפגיעה בבית במלחמת לבנון השנייה והשלכותיה על הפלשתינים בצפון הארץ. עבודת גמר לקראת תואר מוסמך לגיל הרך. ירושלים, האוניברסיטה העברית בירושלים. בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש פאול ברוואלד.

נאור, מ. (תשע"א). סעד ושיקום לאחר מלחמה : המשרד לנפגעי מלחמה (1948 – 1951). קתדרה, 138 ע' 139 – 164.

סולומון, ז. יצחקי, ל. ולוין, י. (ללא תאריך) חיים בצל טילים : הערכת צרכים ויעילות התערבות. תל אביב, אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש שאפל. מרכז המצוינות לחקר טראומה המונית. דו"ח מחקר מוגש לביטוח הלאומי. מענק מחקר 12437. אתר המוסד לביטוח לאומי.

צח, ר' (2001). קורבנות הפער החברתי. כל העיר 7.12.2001 (עמ' 67).

שוראקי-אלפסי, י. (2006). חווית הנפגעים הלא-נראים של הטרור – נס או אסון? עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך בעבודה סוציאלית. האוניברסיטה העברית בירושלים, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד.

שורני, ו. (2011). יוזמות מדיניות ותהליכי סגור בארגוני החברה האזרחית בעקבות מלחמת לבנון השנייה. עבודה לקבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, ביה"ס לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית.

Fine, N. B., Achituv, M., Etkin, A. Merin, O & Shalev, A.Y. (2018). Evaluating web-based cognitive-affective remediation in recent trauma survivors: study rationale and protocol, European Journal of Psychotraumatology, 9:1, 1442602, DOI:10.1080/20008198.2018.1442602

Feinberg, Kenneth R. (2005). What is Life Worth? The Unprecedented Efforts to Compensate the Victims of 9/11. New York, Public Affair.

Pat-Horenczyk, R., Ziv, Y., Asulin-Peretz, L., Achituv, M., Cohen, S., & Brom, D. (2013). Relational trauma in times of political violence: Continuous versus past traumatic stress. Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology, 19(2), 125.

Letschert, R., Staiger, I., Pemberton, A. (Eds.) (2010). Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice. Dordrecht, Springer

Quarantelli, L. (2003). Catastrophes are different from disasters: some implications for crisis planning and managing drawn from katrina. *Disaster Research Center (DRC)*. University of Delaware.

Solomon, Z. (1993). Combat stress reaction: The enduring toll of war. Springer Science & Business Media.

Yanay, U. & Benjamin, S. (2005). City emergencies: The role of social workers in disasters: The Jerusalem experience. International Social Work. 48 (3): 263 - 276.

Yanay, U., Benjamin, S., Gimon-Yamin, H. (2011). Networking Emergency Teams in Jerusalem, Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy and Management 35(1):183-199

[http://onlinelibrary.wiley.com:80/journal/10.1111/\(ISSN\)1467-7717/earlyview](http://onlinelibrary.wiley.com:80/journal/10.1111/(ISSN)1467-7717/earlyview)

נספח א': זכויות נפגעי פעולות איבה ושאימים (המקור: אתר "כל זכות", נדלה בתאריך 20-10-20)

א •

•

ב •

- בחירה בין מספר סוגי תגמולים לנכה נפגע פעולת איבה
- בחירת מקום הקבורה של חלל פעולת איבה
- ביטוח בריאות לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- ביטוח רשות של חפצים ביתיים בפני נזקי מלחמה או פעולות איבה
- ביטול הגבלת חשבון בגין צ'ק שחזר בעקבות פעולת איבה

ד •

- דיור מוגן לנפגע פעולת איבה פגוע ראש או מתמודד נפש
- דמי החלמה רפואית לנפגע פעולת איבה
- דמי הקראה לנפגע פעולת איבה עיוור
- דמי מחיה לנפגע פעולת איבה בתקופת הלימודים
- דמי נייודות לנפגע פעולת איבה
- דמי נסיעה חודשיים לנפגע פעולת איבה

ה •

- הגשת תביעה לקביעת דרגת נכות ולתשלום תגמול נכות לנפגע איבה
- הגשת תביעה לקצבת נכות מקרן פנסיה של נפגע פעולת איבה
- הוצאות נסיעה לנפגע פעולת איבה עיוור
- הוצאות רכב לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- החזר דמי היוון לנכה נפגע פעולת איבה
- החזר דמי חכירה לנכה נפגע פעולת איבה
- החזר הוצאות בעקבות התייצבות בוועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי
- החזר הוצאות לבני משפחה של נפגע פעולת איבה
- החזר הוצאות לנפגע פעולת איבה על נסיעה פרטית לחו"ל
- החזר הוצאות נסיעה לטיפול רפואי לנפגע פעולת איבה
- החזר מס קניה על רכישת ציוד לעסק לנפגע פעולת איבה
- החזר מס קנייה ומע"מ על מכשירי חשמל ביתיים לנפגע פעולת איבה
- החזר מס קנייה לבני משפחה של חלל פעולת איבה על רכישת ציוד לעסק
- הטבה בחשבון המים לנפגע פעולת איבה (הנחה בתעריף הגבוה)
- היעדרות ביום הזיכרון למתנדבי שירות לאומי-אזרחי ממשפחות שכולות
- היעדרות בתשלום מתעסוקה למשתקם ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל
- היעדרות מעבודה ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולחללי פעולות איבה וטרור
- הכנסה כדי מחיה
- הכרה בפגיעת איבה (פעולת איבה)
- הכשרה מקצועית והשכלה גבוהה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- הלוואה לביסוס עסק עצמאי לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- הלוואה לדיור לנפגע פעולת איבה
- הלוואה למימון טיפולי שיניים להורים שכולים של חלל פעולת איבה
- הלוואות לעריכת בר/בת מצווה, נישואי ילדים והנצחה למשפחה של חלל פעולת איבה
- הנחה בארנונה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- הנחה בארנונה לנפגע פעולת איבה
- הנחה בחשבון חשמל לנפגע פעולת איבה
- הנחה במס רכישה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- הנחה במס רכישה לנפגע פעולת איבה
- הנחה ברכבת לאנשים עם נכות
- הנחה ברכבת לנכים נפגעי פעולות איבה
- הנחה בשכר דירה לנפגע פעולת איבה השוכר דירה בבעלות חברת עמידר

- הנחה לנכים נפגעי פעולות איבה באוטובוסים, ברכבת הקלה ובמטרונית
- הסעות לבית העלמין למשפחה של חלל פעולת איבה
- הקואליציה הישראלית לטראומה
- הרשות המאשרת במשרד הביטחון לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה
- השתתפות באחזקת מקום קבורה של חלל פעולת איבה
- השתתפות בביטוח שנתי למעילית לנכה בכיסא גלגלים שהוא נפגע פעולת איבה
- השתתפות בדמי התקנה ובדמי שימוש בטלפון לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- השתתפות בהוצאות לימודים ליתומים של חלל פעולת איבה
- השתתפות בהקמת מצבה להורים שכולים ולא למן/ה של חלל פעולת איבה
- השתתפות בחשבון טלפון ובעלות התקנת קו טלפון או העתקתו לנפגע פעולת איבה
- השתתפות ברכישת חלקת קבר להורים שכולים ולא למן/ה של חלל פעולת איבה
- השתתפות ברכישת טלפון סלולרי לרכב לנפגע פעולת איבה נכה
- השתתפות בתשלום ביטוח בריאות לנפגע פעולת איבה
- השתתפות בתשלום עבור חוגים ליתומים של חלל פעולת איבה
- חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה
- התייעצות רפואית לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- התקנת שער חשמלי לנכה נפגע פעולת איבה

## ו •

- ועדה רפואית לנכות לנפגעי פעולות איבה
- ועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי
- ועדות רפואיות של המוסד לביטוח לאומי

## ז •

- זכותו לנפגעי תקיפות גזעניות ולאומניות

## ח •

- חונך ליתומים של חלל פעולת איבה
- חונכות ושיעורי עזר לנפגע פעולת איבה
- חישוב גובה קצבת נכות מקרן פנסיה לנפגע פעולת איבה

## ט •

- טיפול בחמי מרפא לנפגע פעולת איבה
- טיפול נפשי לנפגעי חרדה עקב פעולת איבה
- טיפול פסיכולוגי לנפגע פעולת איבה
- טיפול רפואי לנפגע פעולת איבה
- טיפולי שיניים לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- טיפולי שיניים לנפגע פעולת איבה
- טיפולי שיניים לנפגע פעולת איבה המתקיים מתגמול מיוחד

## י •

- יד מכוונת - ייעוץ והכוונה חינוך לועדות רפואיות של הביטוח הלאומי
- יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ולחללי פעולות איבה וטרור (ערב יום העצמאות)
- ייצוג בוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי על ידי עורך דין

## כ •

- כלב נחייה לנפגע פעולת איבה עיוור

• ל

- לב אחד - סיוע אזרחי בחירום
- לחצן מצוקה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- לימודי נהיגה לבני משפחה של חלל פעולת איבה

• מ

- מוצרי ספיגה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מוקדים לסיוע נפשי מטעם קופות החולים לנפגעי טראומה וחרדה בעקבות המצב הבטחוני
- מימון אבחוני לקות למידה ליתום של חלל פעולת איבה
- מימון הוצאות מלווה לנפגע פעולת איבה הנשלח לנסיעת עבודה בחו"ל
- מימון הוצאות פינוי באמבולנס לנפגעי פעולת איבה
- מימון הוראה מתקנת ליתום של חלל פעולת איבה
- מימון טיסה ושהייה בארץ לבני משפחה של חלל פעולת איבה המתגוררים בחו"ל
- מימון לימודים במכינה קדם אקדמית לנפגע פעולת איבה
- מימון לימודים לרכישת מקצוע לנפגע פעולת איבה
- מימון נסיעות לטיפול רפואי לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מימון נסיעות למועדון תעסוקתי לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מימון צרכים מיוחדים לנפגע פעולת איבה
- מימון תרופות לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מלווה בוועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי
- מלווה לנכה נפגע פעולת איבה
- מענק אזכרה שנתי לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מענק אחזקת בית לנכה נפגע פעולת איבה
- מענק בר/בת מצווה ליתום/ה של חלל פעולת איבה
- מענק בר/בת מצווה לנפגע פעולת איבה המתקיים מתגמול מיוחד
- מענק גיל 30 ליתום של חלל פעולת איבה
- מענק דיור ליתום של חלל פעולת איבה
- מענק דמי נייודות לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מענק הבראה לאחר אסון לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מענק הבראה שנתי לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מענק הבראה שנתי לנפגע פעולת איבה
- מענק הנצחה פרטית לחלל פעולת איבה
- מענק הנצחה קבוצתית לחללי פעולת איבה
- מענק חג לנפגע פעולת איבה המתקיים מתגמול מיוחד
- מענק כספי חד פעמי לעולים ותושבים חוזרים הנמצאים במצב קשה או במשבר (עולים נזקקים)
- מענק להוצאות קבורה של חלל פעולת איבה
- מענק להחזר מס הכנסה לנפגע פעולת איבה
- מענק להחלפת דירה לנפגע לפעולת איבה
- מענק להשתתפות בהוצאות אבל לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- מענק לחימום הדירה לנפגע פעולת איבה
- מענק לידה להורים שכולים של חלל פעולת איבה לרגל לידת ילד
- מענק לידה לנפגעת פעולת איבה שהיא הורה עצמאי (אם חד-הורית)
- מענק לימודים לילדים של נפגע פעולת איבה הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה
- מענק לימודים ליתומים ובני הורים שכולים של חלל פעולת איבה
- מענק לסידור משק בית לאלמן של חלל פעולת איבה
- מענק לציוד אישי יומיומי לנפגע פעולת איבה משותק או חסר שליטה על סוגרים
- מענק לציוד ביתי לנפגע פעולת איבה עיוור
- מענק לרכישת דירה לנכה נפגע פעולת איבה
- מענק לרכישת דירה ראשונה לנפגע פעולת איבה
- מענק לרכישת נעלים לנכה נפגע פעולת איבה
- מענק לרכישת ציוד ביתי לנפגע פעולת איבה משותק
- מענק לתשלום מסים על רכישת רכב לצרכי עבודה לנפגע פעולת איבה
- מענק מיוחד לאלמן/ה של חלל פעולת איבה לרגל נישואי ילדיהם

- מענק מעלית לנפגע פעולת איבה
- מענק נישואים או כניסה לדירה לנפגע פעולת איבה בדרגת נכות 100% מיוחדת
- מענק נישואים לנפגע פעולת איבה לרגל נישואיו
- מענק נישואין ליתום של חלל פעולת איבה
- מענק נישואין לנפגע פעולת איבה המתקיים מתגמול מיוחד לרגל נישואי ילדו
- מענק נכות חד פעמי לנפגע פעולת איבה
- מענק שנתי לביגוד לנכה נפגע פעולת איבה
- מענק שנתי לקירור הדירה לנפגע פעולת איבה
- מענק שנתי לרכישת ציוד ביתי לנפגע פעולת איבה
- מרכזים לתמיכה נפשית לנפגעי טראומה וחרדה
- משפחות חללי פעולות איבה (משפחות שכולות)
- מתורגמן בוועדה רפואית של המוסד לביטוח לאומי

## • ג

- נטי"ל
- נעלים אורתופדיות ונעלים מיוחדות לנפגע פעולת איבה
- נעלים אורתופדיות לבני משפחה של נפגע פעולת איבה
- נפגע פעולת איבה
- נפגעי פעולות איבה
- נפגעי פעולות איבה/ארגוני סיוע

## • ה

- סבסוד מכשירי שמיעה במשכן הראייה
- סידור במוסד סיעודי לנפגע פעולת איבה
- סיוע בדיוור לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- סיוע במימון שכירות חופשית לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- סיוע ברכישת רכב לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- סלע - מרכז סיוע לעולה במשבר
- סעד ומרפא
- ספר המבחנים הרפואיים (ספר הליקויים) של המוסד לביטוח לאומי

## • ע

- עדשות מגע או משקפיים לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- עמותת ארזי חילוץ הצלה ותרומה לקהילה
- ערר על החלטת ועדה רפואית לנכות לנפגעי פעולות איבה

## • פ

- פגיעת איבה (פעולת איבה)
- פטור מאגרת העברת מקרקעין (טאבו) לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- פטור מאגרת טלוויזיה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- פטור מאגרת טלוויזיה לנפגע פעולת איבה
- פטור מאגרת רישום ירושה לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- פטור משירות מילואים להורה שכול
- פטור מתשלום אגרת רישום משכנתא לנפגע פעולת איבה
- פטור מתשלום דמי הסכמה בהעברת מקרקעין לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- פטור מתשלום דמי הסכמה לנפגע פעולת איבה
- פיצוי חד פעמי למי שנפגע באירוע לאומני או גזעני אך אינו מוכר כנפגע איבה
- פיצוי על נזק שנגרם לרכוש בגין פגיעת איבה על רקע גזעני או לאומני

צ •

- ציוד אישי וביתי לנפגע פעולת איבה פגועי יד או קטועי יד
- ציוד עזר רפואי וציוד ביתי מיוחד לנפגעי פעולות איבה עם פגיעות קשות
- צעירי חב"ד למען נפגעי הטרור

ק •

- קבוצות תמיכה לנפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם
- קביעת דרגת נכות לנפגע פעולת איבה
- קו לחיים
- קצבת פנסיה תקציבית לשאירים של עובד מדינה שהוכר כחלל פעולת איבה

ר •

- רכב רפואי לנכה נפגע פעולת איבה
- רכישה והשכרה של מכשירים רפואיים לבני משפחה של חלל פעולת איבה
- רשות המסים - הקרן לפיצויים

ש •

- שחרור הורה שכול משירות מילואים
- שיעורי עזר לאחים של חלל פעולת איבה
- שיקום כלכלי בעסק עצמאי לנפגע פעולת איבה
- שיקום מקצועי וסיוע בלימודים לנפגע פעולת איבה
- שיקום מקצועי חוזר לנפגע פעולת איבה
- שירות טיפול נמרץ לב קרדיופון לבני משפחה של חלל פעולת איבה

ת •

- תגמול בתקופת הטיפול הרפואי לנפגע פעולת איבה
- תגמול למשפחות הנספים בפעולות איבה
- תגמול מחוסר פרנסה לנכה נפגע פעולת איבה
- תגמול מיוחד לנכה נפגע פעולת איבה
- תגמול נכות לנפגע פעולת איבה
- תגמול נצרך לנכה נפגע פעולת איבה
- תגמול פרישה מוקדמת לנכה נפגע פעולת איבה
- תגמולי נכות חודשיים לנפגע פעולת איבה
- תחבורה ציבורית
- תרופות לנפגע פעולת איבה
- תשלום למוסד רפואי או לבית אבות עבור בני משפחה של חלל פעולת איבה
- תשלום עבור עזרה בפעולות יום יום עקב מגבלה רפואית לבני משפחה של חלל פעולת

**מקור: אתר "כל זכות" בקטגוריה "נפגעי פעולות איבה"**

בסיוע משרד המשפטים, מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי וג'וינט ישראל