

---

## טיפול ופיצוי נפגעי פשיעה אלימה בישראל

אורי ינאי

### 1. מבוא

מדי יום מתפרסמות בישראל ידיעות קשות בדבר אנשים, צעירים ומבוגרים, נשים וגברים, שנפגעו בפשע אלים. הסיווג המשפטי מגדיר אירועים אלה כ'פגיעה נגד הגוף' ומדובר בפגיעות מסוג תקיפה, פציעה, חבלה וכדומה, האסורות על פי חוק.<sup>1</sup> בשנים האחרונות גברה המודעות לעבירות מין, הנחשבות כפשיעה אלימה לכל דבר והן כלולות באותו פרק בחוק. גניבות, מעשי הונאה, סחיטה ותרמית גם הם בעלי השלכות חמורות על הנפגע.<sup>2</sup> אדם שרכושו הפרטי הושחת, נסחט או נלקח ממנו זקוק וראוי להתייחסות, לסיוע ולתמיכה מתאימים.

המדיניות הנוהגת בישראל לגבי אנשים שנפגעו אינה אחידה. בראש סולם הנפגעים בישראל עומדות משפחות שכולות ומי שנפגעו במערכות ישראל, לאחריהם בולט מקומם של נפגעי פעולות איבה. נפגעי עבודה זכאים לקבל טיפול מקיף במסגרת תכניות הביטוח הלאומי והטיפול בנפגעי תאונות דרכים מוסדר בחוק ומאורגן בידי הביטוח הפרטי. אך בכל הקשור לפגיעה פלילית, אלימה, אדם אינו יכול לבטח עצמו כנגדה ומלבד ביטוח חיים למקרה מוות לא ניתן לרכוש כיסוי ביטוחי לאירוע מסוג זה.

בשונה מן ההתייחסות לקבוצות נפגעים אחרות, תשומת לב ציבורית מעטה מוקדשת בישראל לקיומם ולצורכיהם של נפגעי פשיעה אלימה. בישראל לא קיימת מדיניות ביחס למתן טיפול וסיוע לקורבנות אלה. אדם הנפגע מפשיעה אלימה מופנה במידת הצורך לשירותי הבריאות (גוף ונפש), הניתנים במסגרת "חוק ביטוח בריאות ממלכתי", או לשירותי הרווחה הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות בתוקף "חוק שירותי הסעד - תשי"ח 1958". שירותים אלה אמורים אמנם לסייע לאדם ולמשפחה

---

<sup>1</sup> פעולות אלה מוגדרות ומפורטות בפרק י' לחוק העונשין תשל"ז 1977.  
<sup>2</sup> הניסוח הוא בלשון זכר אך הכוונה לגברים ולנשים כאחד. במסמך יועדף המושג 'נפגע' על 'קורבן'.

במצוקתם, אולם אין הם מתמחים בטיפול הנחוץ לנפגעי פשיעה. העבודה השוטפת המוטלת עליהם מרובה וספק אם קורבנות הפשע יקבלו באמצעותם את הסיוע החומרי והנפשי לו הם נזקקים, ואם יזכו לו בהיקף ובעיתוי מתאימים.

קטינים שנפגעו זוכים על פי רוב לטיפול שירותי הרווחה. ארגונים וולונטריים, הפועלים בחלק מן היישובים בארץ, מציעים שירותים לנשים שנפגעו, הכוללים סיוע, הכוונה ומקלט בעת הצורך. בשנים האחרונות מגלה המשטרה רגישות לנשים שנפגעו. היא הכשירה שוטרים לטיפול בנפגעות אונס ותקיפה מינית ואף העמידה "חוקר אלימות בין בני זוג" בחלק מתחנותיה. עם זאת, ספק אם המשטרה ערוכה להתמודד עם הצרכים המתעוררים אצל נפגעי עבירות אלימות ולא בהכרח כלול הדבר בתפקידה של המשטרה.

היעדר הטיפול בקורבנות פשיעה אלימה בולט במיוחד בהשוואה להתייחסות לנפגעי פעולות איבה בישראל. על פי "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל 1970", כל אזרח, תושב ואפילו תייר, הנפגע בפעולות איבה זכאי לטיפול רפואי (גופני ונפשי), שיקומי, ולכל השירותים והגימלאות המוענקים לנכי צה"ל ולמשפחות חיילים שנפלו במערכה.

קיימת הבחנה משמעותית ביותר בין מי שנפגעו במעשי איבה לבין מי שנפגעו בפשיעה עבריינית. הראשונים זכאים למיגוון עשיר של שירותי תמיכה, סיוע וטיפול. לעומתם, נפגעי פשיעה אלימה אינם זכאים לכל שירות מוגדר מן המדינה, לבד מן האפשרות העומדת בפניהם לפנות לשירותי בריאות ורווחה המוצעים לציבור כולו, ולקבל התייחסות שם.

ספק אם הבחנה זו הקיימת בין נפגעי איבה לנפגעי פשיעה היא מוצדקת. מדינה חייבת בהגנת תושביה. הדבר מוגדר בלשון "חוק יסוד כבוד האדם וחירותו", שקבע (סעיף 4) כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". זכותו של אדם להגנה אינה מבחינה בין פעולות איבה לפגיעות פליליות ולכן גם ההתייחסות לנפגע אינה אמורה להפלות בין אלה. נפגעי פשיעה אלימה זקוקים, ראויים וזכאים להתייחסות מטעם המדינה משנתקפחה זכותם להגנתה.

מי שנפגע בפשע אלים צרכיו מרובים. מלבד טיפול רפואי ושיקומי לו הוא נזקק, עולה שאלת כיסוי ההוצאות, הנזקים והפסד ההכנסה. לעיתים מדובר באיבוד יכולת ההשתכרות למשך תקופה מסוימת, בנזק לפריטים, אביזרים ולבוש, וכן בצורך לקבלת טיפול רפואי מתמחה (גוף, נפש, טיפול דנטלי ופלסטיקה) ויקר, העלול להימשך פרק זמן ארוך בטרם

יוכל הנפגע לחזור לחיי שיגרה. קבלת טיפול מתמחה כזה אינה מכוסה תמיד בחוק ביטוח בריאות ממלכתי או שהתור הקיים מונע קבלת מלוא השירות הנחוץ במועד.

בעת שנפגעי פעולות איבה יקבלו כיסוי לכל צורכיהם, קורבנות פשיעה אלימה אינם זכאים לכך והתרופה שמציע להם המחוקק היא לתבוע את העבריין למשפט אזרחי ולחייבו בנזיקין. בשנת 1980 נקבעו תקנות לפיהן ניתן לחייב אדם שהורשע בדין לפצות את קורבנו, חיוב שיכול להיעשות כבר במהלך הדיון הפלילי, בהתבסס על סעיף 77 לחוק העונשין, 1977.

אלא שמסתבר כי בתי-המשפט אינם ששים לדון ולפסוק בנושא פיצויים (שהוא נושא "אזרחי" מטבעו) במהלך משפט פלילי, והם חשים שהעלאת נושא הפיצויים והדיון המתחייב ממנו מקשים על הדיון הפלילי ומעכבים חריצת הדין.<sup>3</sup> בנוסף, לעיתים העבריין לא מוכר, אינו נלכד, או נתפס ומתקיים עמו "הסדר (עיסקת) טיעון". במקרים אלה ספק אם נושא הפיצויים יועלה כלל במהלך המשפט הפלילי. הפרקליטות, התובעת בשם המדינה, וגם בית-משפט מבקשים על פי רוב "לסיים את התיק" ולא להקשות במהלכו דיון בנושא פיצוי הנפגע, שהוא זר לדיון הפלילי. אפילו פסק בית-משפט פיצויים לטובת הנפגע, במקרים רבים אין בידי העבריין לשלם את הסכום שנגזר.

ספק לכן אם התרופה שמציע חוק העונשין, לפיצוי קורבנות פשיעה בידי העבריין, הולם נפגעי פשע בכלל, ונפגעי פשע אלים בפרט. תרופה זו נראית לעיתים כ"עלה תאנה", שנועד לכסות את היעדר התייחסותה של החברה הישראלית לקורבנות פשיעה.

המאמר מציג את בעייתם של מי שנפגעו בפשיעה אלימה, את היקף הבעיה ואת השלכותיה על הנפגע ודן בעקרונות ובחלופות לטיפול בנפגעים אלה, לכיסוי ההפסדים שנגרמו להם וההוצאות שהיו להם בשל הפגיעה, ובזכותם לקבל פיצוי על כאב וסבל שנגרם להם בעטיה. המאמר מציע חלופות שונות לטיפול ולסיוע שיוענק לקורבנות הפשיעה האלימה בישראל. החלופות מתייחסות תחילה לסוג והיקף הטיפול והסיוע שמקובל להגיש לנפגע, וזאת על פי מודלים הקיימים בארץ וכאלה המקובלים בחו"ל. בהמשך, מציג המאמר חלופות ביחס לגורמים שנועדו להגיש את השירות, ביניהם המדינה ומוסדותיה, רשויות מקומיות, ארגונים וולונטריים וארגונים פרטיים. אפשרות נוספת היא, שבתנאים

<sup>3</sup> ינאי, 2000.

שייקבעו, יקבל הנפגע התחייבות כספית או 'תלושים' לקבלת טיפול ושירות בארגון שיבחר בעצמו. גם לגבי מקור המימון לתכניות סיוע אלה מוצעות כמה חלופות: המדינה תקבל על עצמה מימון גימלאות ואספקת השירותים האישיים המתחייבים; הציבור יממן תכנית כזו באמצעות תכנית חדשה או הרחבת תכנית קיימת בביטוח הלאומי; ייעשה שימוש בכספי קנסות, עיקולים וחילוט רכוש עבריינים; תוטל אגרה מיוחדת על כל מי שיורשעו בדין ולבסוף ניתן לשלב בין מקורות מימון אלה ואחרים. עקרונות ודפוסי פעולה הקיימים במדינות שונות במערב הם הרקע להצגת חלופות לטיפול בנפגעי פשיעה אלימה ופיצויים. המאמר מציע שילוב אפשרי בין החלופות וניתן לראות בו פתיח ובסיס לדיון שיתמקד בתחום חברתי רגיש וחשוב זה.

## 2. היקף התופעה והשלכות הפגיעה בפשיעה אלימה

קשה לקבוע את היקפה של הפשיעה האלימה בישראל. גם אם אדם נפגע בעבירה קשה, לא תמיד הוא מתייצב ומדווח במשטרה. סיבות שונות כמו, פחד, מבוכה וקירבה אישית, משפחתית, מונעות מנפגעים לדווח על פגיעה אלימה שעברו. יש גם החוששים מתשאול המשטרה ומן הקורבנות הנוספת, השנייה, הצפויה כתוצאה מהחקירה המשטרתית ומהתהליך הפלילי-משפטי הצפוי בעקבותיה והם יעדיפו שלא לדווח כלל על הפגיעה.<sup>4</sup> המידע העומד כיום לרשות הציבור בנושא פשיעה בישראל מתבסס אפוא על "עבירות מדווחות", המתועדות ומופיעות בסטטיסטיקה הפלילית. הדו"ח השנתי של המשטרה<sup>5</sup> מצביע על עלייה של למעלה מ-9 אחוזים במספר תיקי החקירה בעבירות נגד גוף האדם, מ-26,958 בשנת 1997 ל-29,456 בשנת 1998. באותה שנה היו 3,538

<sup>4</sup> על מנת לעמוד על היקפה האמיתי של הפשיעה, מקובל לערוך "סקר נפגעי עבריינות" המתבצע במסגרת מפקדי אוכלוסין או סקר משקי-בית. לאחרונה בוצע סקר כזה בישראל בשנת 1990. ממצאי הסקר האחרון מעלים, כי בשנת 1990 נפגעו 26.7 אחוז ממשקי הבית (היהודיים) בישראל מעבריינות. ב-24.6 אחוז ממשקי הבית העבריינות היא נגד הרכוש, וב-3.8 אחוז היא נגד הגוף. באותה שנה נפגעו ב-42 אלף משקי-בית יהודיים לפחות אדם אחד מעבירות כלפי נפשות (כולל תקיפות ופגיעה באדם). סך-הכל היו כ-47 אלף עבירות מסוג זה ולכן ממוצע העבירות נגד הגוף למשק בית שנפגע הוא 1.3 מדובר, אפוא, ביותר מפגיעה אחת במשק בית שסבל מעבריינות אלימה (למ"ס, 1992).

<sup>5</sup> משטרת ישראל, 1999.

עבירות נגד חיי אדם, כולל מקרים של גרימת חבלה גופנית בשל מכות, דקירות חבלות ועוד. כמו כן היו למעלה מרבע מיליון (277,505) עבירות רכוש, הפוגעות אמנם במי שרכשו נלקח או ניזוק, אך אינן נחשבות כפגיעה אלימה. שעון הפשיעה שפרסמה משטרת ישראל בדו"ח זה מצביע על צמצום שחל בכמה סוגי פשיעה, אולם אף על פי כן מתבצע אירוע פלילי כל 1.4 דקות, שוד בנסיבות מחמירות כל 12.4 שעות, אונס בכוח כל 17 שעות ורצח כל 56 שעות. עבירת רכוש מתבצעת כל שתי דקות.

מאחורי כל אחד מרבבות אירועים קשים אלה יש אדם, צעיר או מבוגר, גבר או אשה, שנפגע מן הפשע שבוצע נגדו. אם נקבל את ההנחה שבכל אירוע פלילי נפגע אדם אחד בלבד, מבטאת הסטטיסטיקה הפלילית את מספרם הנאמד של קורבנות הפשיעה האלימה בישראל. ברור לכל, שרוב האירועים הפליליים הותירו יותר מנפגע בודד, בין אם הם קורבנות ישירים של העבירה או נפגעים עקיפים, כמו בני זוג, ילדים או בני משפחה של הקורבן. יש גם מי שמגדירים עדים לביצוע עבירה - כמי שנפגעו בה. אלה וגם אלה זקוקים וראויים להתייחסות.

**השלכות הפגיעה כתוצאה מפשע אלים.** התגובה של אדם שנפגע בפשע אלים קשורה לסוג הפגיעה, לחומרתה, לנסיבות בהן הוא נפגע, לגילו, למינו ולמצבו הגופני והנפשי. התגובה מושפעת גם מהיכרות קודמת שהיתה בין הנפגע לפוגע ולאפשרות שהפגיעה ראשונה או חוזרת ועוד. אף שהספרות מבחינה בין נפגעים שונים, היא מציגה צרכים אופייניים לכל מי שנפגעו בפשע אלים.

פגיעה מכל סוג שוברת את שיגרת חייו של האדם והיא עלולה להפר את האיזון הנפשי, התפקודי והחברתי שלו. אם הפגיעה היתה קשה, או אלימה, עלולה להיות היזקקות לטיפול רפואי מייד, שיתמקד בחבלה הגופנית שנגרמה מפגיעה ובהשלכותיה. לעיתים מדובר בצורך בניתוח, אישפוז ושיקום. יש נפגעים שיזדקקו למעקב רפואי לטווח ארוך, בעיקר אם יש צורך בטיפולים חוזרים להסדרת מערכות, שיקום נזקים (כולל חזותיים), התאמת תותבות (שן, עין) ועוד. על פי רוב נגרם לנפגע גם נזק ללבוש ולפריטים אישיים אחרים (משקפיים, מכשיר שמיעה) ולציוד (תיק או ארנק על תכולתם, טלפון סלולארי, מחשב אישי) שנשא עימו. אף אם הנזק ניתן לתיקון, תהליך השיחזור עלול להיות ממושך ויקר.

הפגיעה מלווה גם בטראומה נפשית, שרישומיה ימנעו שיבה לשגרת חיים, לעיתים לפרק זמן ממושך במהלכו יזדקק הנפגע לטיפול נפשי

מקצועי מתאים, שייתכן שיהא נחוץ גם במעברים ובפרקים שונים במהלך חייו. חלק ממי שנפגעו בפשע אלים לא יוכל לחזור לשגרה הקודמת. יש נפגעים המבקשים לשנות את מקום עבודתם, משלח ידם, מקום מגוריהם, השכונה והסביבה שגרים בה ולהחליף אותם. הימצאותם שם מפריעה להם בתהליך ההתמודדות עם הטראומה ומונעת את החלמתם הנפשית.

לגבי ההפסד הכספי המתלווה לפגיעה אלימה – לא תמיד מובטחת הכנסתו של אדם שנפגע בתקופה שבה הוא נזקק לטיפול רפואי ושיקומי. גם הזמן הכרוך בתשאול, חקירה ובקשר עם מערכות אכיפת החוק והמשפט לא מזכה אותו לגמול כלשהו. כתוצאה מאלה עלול אדם לאבד את כושר ההשתכרות שלו והכנסתו תיפגע באופן שישנה את רמת חייו זמנית או לצמיתות. כאשר העבירה גרמה למות הנפגע, נותרים לעיתים שאיריו ללא מפרנס ויש להבטיח את קיומם. הטיפול בשאיריו של מי שנפטר בשל אירוע פלילי קשה ומורכב, בשל הכאב הרב, השאלות והחרדות שנותרו לאחר מות הנפגע.

מצוקה נוספת של הנפגע נוגעת לחקירה בעקבות הגשת התלונה במשטרה. יש הטוענים כי שלב זה קשה ביותר והוא בבחינת פגיעה שנייה ("קורבנות משנית"), משום שבירור העובדות לשם הכנת כתב אישום מחייב תיאור מדויק של השתלשלות האירוע תוך חדירה לפרטים קשים ומביכים. לאחר הגשת כתב האישום עלול הנפגע להידרש להופיע בפני בית-המשפט ולהיחקר על העדות המפורטת שמסר בנוכחות זרים וביניהם ידידיו וקרוביו של הנאשם. מסירת עדות כזו אינה קלה ולעיתים היא טראומטית, לא רק בשל הצורך לחיות את האירוע מחדש על פרטיו, אלא גם בשל הצורך להציג בפני כל. בשל 'זכות הציבור לדעת' כופים עצמם לא אחת נציגי התקשורת על נפגעי אירועים אלימים וקרוביהם. הליווי התקשורתי אינו בהכרח עדין ומתחשב בנפגע, בסבלו ובפרטיותו. בחלק ממדינות העולם מקובל ללוות את הנפגע בשלבי החקירה, בהכנתו לקראת העדות, ובעמידה לצידו בעת מסירתה, גם אם היא מתבצעת בטלויזיה במעגל סגור או בוידאו. ליווי זה מחייב התארגנות מתאימה של שירותים במענה על צרכיו של הנפגע.

ההיפגעות בפשע אלים נושאת אפוא השלכות קשות ורבות על הקורבן, על משפחתו וסביבתו. ההשלכות מרחיקות לכת והשאלה העומדת לדיון היא, האם על המדינה להתערב ולסייע לנפגע בפשע אלים ומדוע עליה לעשות כן.

### 3. אחריות המדינה לטיפול בנפגעי פשיעה אלימה

בעולם העתיק מקובל היה שאדם הפוגע באחר חייב לפייסו עד שיתרצה. מנגנונים מסורתיים של פיוס ומחילה הסדירו את היחסים בין פוגע לנפגע. בעולמנו המודרני אסור לאדם לעבור על החוק ומי שעשה כן פשע נגד החברה, המדינה. המדינה היא שמאחרת, חוקרת, תובעת לדין, מאשימה ומענישה את מי שעבר על חוקיה. בכך הפקיעה המדינה את העבירה מידי בעליה.<sup>6</sup>

מודל ה"אמנה החברתית" של תומס הובס, של ז'אן ז'ק רוסו ופיתוחיהם המאוחרים, מציג מחויבות של ממש, כדי אמנה, בין האזרח לריבון: המדינה ומוסדותיה. בבסיס האמנה עומדת הסכמה כי האזרח מפקיד בידי הריבון חלק מנכסיו והכנסתו (מיסים) וגם חלק מחירויותיו, ובתמורה לכך מתחייב הריבון להגן על האזרח מפני כל סכנה מבית או מחוץ. אמנה זו מושתתת על מחויבות הדדית. המדינה תדאג לשלום האזרח וביטחונו, והאזרח מצידו יוותר על החופש לעשות חוק לעצמו. משמעות ההדדיות היא, שאם המדינה לא תמלא את חלקה באמנה, יוכל האזרח, לכאורה, לטעון כי גם הוא פטור מלמלא את חלקו והוא חופשי לפעול בעצמו, או יחד עם אחרים, להבטיח את ביטחונו האישי. מצב כזה עלול לפגוע בבסיס הלגיטימיות של המדינה ומוסדותיה ולדרדר אותם לעברי פי פחת.

במציאות, מדינה אינה ערוכה להבטיח ביטחונו של כל פרט בכל שעה ובכל מקום, והיא ממירה את מחויבותה להעניק ביטחון במתן סיוע ופיצוי למי שנפגעו בפלילים. הנכונות של המדינה לסייע למי שנפגעו בפשע אלים נובעת בחלקה מאותה אמנה בין הריבון לאזרח, והיא נתמכת על-ידי גישות שונות, שמקורן ב'תיאוריות' מתחום המחשבה המדינית, בתפיסות חברתיות ובעקרונות רווחה שהתפתחו עם השנים. גישות אלה מבטאות את נקודות המוצא השונות ואת העקרונות בבסיס המדיניות שהתפתחה במדינות רבות ביחס לסיוע ופיצוי הנפגע.

כדי לקבל פיצוי מן המדינה<sup>7</sup> על נפגע צריך להיות מוגדר 'קורבן ראוי'. יש מבחינים בין מי שראוי לסיוע ופיצוי לעומת מי שאינו ראוי לעזרה כזו. הבחנה זו מעוגנת בחוקי כל מדינה ובכלליה. כדי להיחשב 'קורבן ראוי' על

<sup>6</sup> Christie, 1977.

<sup>7</sup> הויקטימולוג ההולנדי ון-דייק (1985) מצא, שרוב נפגעי העבירה מבקשים לקבל פיצוי מידי הפוגע ומעדיפים זאת על פיצוי מידי המדינה.

הנפגע לדווח על האירועים הקשים שעבר מיידית, ולא יאוחר מ-72 שעות לאחר ביצוע העבירה. עליו למסור למשטרה את כל הידוע לו על האירוע, הנסיבות והחשודים בביצוע העבירה כדי שהמשטרה תוכל לפעול ולמנוע פשע נוסף. בהמשך, על קורבן 'ראוי' לשתף פעולה עם הפרקליטות במתן עדות ורק אם מילא את כל התנאים ייחשב הנפגע כ'ראוי' לקבלת פיצוי. בכמה מדינות גם בני משפחתו של הנפגע ומי שחזו בעת ביצוע העבירה וחשים כי נפגעו מכך זכאים גם הם לסיוע ולפיצוי, כ'קורבנות משניים'. בעיה מיוחדת עולה לגבי עבירות שבוצעו בין בני זוג או במשפחה אך נושא זה לא יידון כאן.<sup>8</sup> מספר מדינות שוללות מעמד של "נפגע עבירה" מאדם שגרם או תרם לאירוע במהלכו נפגע, או שהוא עצמו בעל עבר פלילי. אדם זה ובני משפחתו לא יהיו זכאים לקבל טיפול וסיוע כאמור.

#### א. סטנדרטים ואמנות בינלאומיות

העצרת הכללית של האו"ם יצאה בהצהרה ביום 29 בנובמבר 1985, בדבר "כללי יסוד לעשיית צדק עם קורבנות עבריינות ושימוש לרעה בכוח". בהצהרתה קוראת העצרת הכללית למדינות החברות להכיר בנפגעים אלה, בקיומם, בצורכיהם ובזכויותיהם. היא ממליצה, בין השאר, "לפתח דרכים ושיטות משלימות במענה על צורכי קורבנות אלה כאשר המענה הממלכתי עבורם אינו מספק"<sup>9</sup>.

ההמלצה העקרונית היא, להבטיח לנפגעים דרך למיצוי הצדק ולקבלת טיפול הוגן, לכיסוי הוצאותיהם מידי מי שנמצאו אשמים בביצוע העבירה, לפיצוי שיינתן מהשלטונות לקורבנות עבריינות ולמשפחותיהם וכן לסיוע משלים מצד החברה והקהילה. ההמלצות עומדות על חשיבות מתן פיצוי כספי מן המדינה, אם וכאשר הנפגע לא יכול לקבל מלוא הפיצויים מהפוגע או ממקורות אחרים. הפיצוי מיועד לנפגעים, שנגרם להם נזק, מגבלה גופנית או נפשית עקב וכתוצאה מן העבירה נגדם. כן

<sup>8</sup> יש מדינות שאינן רואות נפגעי עבירות שבוצעו בתוך המשפחה כ'קורבן ראוי'. הטענה היא שלא ניתן לבחון את הדינמיקה שקדמה לאירוע, מי החל, תרם או גרם לו. בנוסף, קיים גם חשש שהפוגע ייהנה במישרין או בעקיפין מהפיצוי שניתן, או אף שחלק מן האירועים כלל לא התרחש, אך המשפחה תתבע סיוע ופיצוי במסגרת 'קנוניה', בעילה כוזבת (Miers, 1997).

<sup>9</sup> הצהרה זו מבוססת על 'ההכרזה האוניברסלית לכל באי עולם של עצרת האו"ם מדצמבר 1948, שקבעה כי "כל אדם יש לו הזכות לחיים לחירות ולביטחון אישי" (הדגשה שלי, א.י.). האו"ם לא הגדיר זכות זו במונחים מחייבים ומעמדה של ההכרזה האוניברסלית הוא כשל המלצה למדינות העולם.



מיועד הפיצוי למשפחתו של נפגע, שכושרו להשתכר פחת כתוצאה מהפגיעה הגופנית או הנפשית, וכן לשאיריו של נפגע שמת. ההמלצה כוללת קריאה לעידוד הקמה, חיזוק והרחבה של קרן, תכנית ממלכתית לפיצוי קורבנות.

במקביל להצהרת האו"ם, יצאה מועצת אירופה באמנה באותו נושא. היא הכריזה על "האמנה האירופאית בעניין פיצוי נפגעי פשיעה אלימה", שקבלה תוקף בתאריך 1.2.1988. אנו עדים אפוא לעובדה שגם האו"ם וגם מועצת אירופה יצאו בקריאה להבטיח את זכויות מי שנפגעו בפשע אלים, ולפצות אותם. רוב מדינות אירופה אשררו את האמנה האירופאית והן פועלות על פי העקרונות הכלולים בה. איסלנד, אירלנד, יון ספרד ואיטליה לא אישרו את האמנה או טרם חוקקו את החוקים המתאימים.<sup>10</sup> מדינת ישראל טרם קבעה מדיניות לגבי הסיוע והטיפול להם זכאים נפגעי פשיעה אלימה. כבר בשנת 1987 התריעה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הגב' יהודית קרפ, במסמך של משרד המשפטים על היעדר התייחסות ושירותים לנפגעי עבירה אלימה.<sup>11</sup>

### ב. התפתחות בינלאומית - מדינות נבחרות

ניו-זילנד יזמה בחוק את התכנית הממלכתית הראשונה לפיצוי קורבנות פשיעה אלימה (New Zealand Criminal Injuries Compensation Act, 1963). בארצות-הברית היתה קליפורניה הראשונה מבין המדינות ליזום תכנית לסיוע ולפיצוי נפגעי פשיעה אלימה (1965), אחריה באו קנדה ואוסטרליה ב-1967, צפון אירלנד ב-1968 ושוודיה ב-1971.<sup>12</sup>

**באנגליה** פעלה תכנית לפיצוי נפגעי פשיעה אלימה מאז שנת 1964. לתכנית זו היה צביון של תכנית רווחה, כשהפיצוי לנפגע ניתן על פי שיקול דעת. בשנת 1990 נחקק חוק לפיצוי נפגעי פשיעה אלימה, שתוקן בשנת 1995 (Criminal Injuries Compensation Act 1995). החוק מגדיר את התנאים בהם זכאי כל מי שנפגע ב'ממלכה המאוחדת' לקבל פיצוי מן המדינה על הפגיעה בו. בבסיס החוק טבלה המפרטת פגיעות אלימות (דקירה, מכה) ותוצאותיהן (צלוקת, פגיעה בראיה וכדומה). לנפגע ניתן פיצוי חד-פעמי, שגובהו תלוי בסוג הפגיעה וחומרתה והוא מוגדר בטבלה

<sup>10</sup> Bartsch, 1999; Greer, 1996

<sup>11</sup> משרד המשפטים, 1987.

<sup>12</sup> Enker, 1974; Elias 1983 ; Roberts, 1990; Yarsuvat, 1989

של 'תעריפים', המתפרסמת ברבים. החוק מגדיר את הדרך לתבוע את הגימלה, והוא מבטיח את המשאבים הנחוצים להפעלת החוק ותשלום פיצוי לנפגע.<sup>13</sup> את הטיפול בנפגעי פשיעה מספקים מתנדבי ארגון ה'Victim Support', שהוקם בשנת 1979 לאחר סדרה של פרויקטים ניסיוניים. הארגון, שמרכזו בלונדון, מקיים סניפים מקומיים ברוב ערי אנגליה וכן ביישובים כפריים. בכל יישוב מקבל נציג מוסמך של הארגון מידע שוטף מתחנת המשטרה המקומית לגבי אדם או משפחה שנפגעו בעבירה. הארגון מציע לנפגע את שירותיו. תפקיד המתנדב לסייע לנפגע בהתמודדותו עם העבירה ותוצאותיה, להשיב על שאלות וסוגיות וליעץ במיצוי זכויות, כולל הזכות לפיצוי מן המדינה.<sup>14</sup> אם הנפגע נזקק לטיפולים רפואיים, להכנסה לצורך קיום וכדומה, הוא פונה לתכניות הקיימות לביטוח רפואי וסוציאלי. בכך שווה נפגע פשיעה אלימה לכל אדם אחר שנפגע מסיבה כלשהי. הפיצוי מהמדינה מאפשר לנפגע לרכוש מוצרים ושירותים לצורך שיקום רווחתו.

**בגרמניה** קיימת תכנית פדראלית לכיסוי הוצאות נפגעי אלימות ומתן פיצויים (OEG). התכנית הממלכתית נחקקה לראשונה ב-1976, והיא עודכנה ושופרה ברוח המלצות מועצת אירופה. הפיצוי ניתן כחלק מן התכנית הפדראלית לטיפול בקורבנות מלחמה. בנוסף, קיים בגרמניה ארגון וולנטרי (ה'מעגל הלבן'), שנוסד בשנת 1976 בעקבות סדרה בטלויזיה. הוא מפעיל מתנדבים ופועל כיום ברוב היישובים במדינה, כולל בחלק שהיה 'מזרח' גרמניה עד לפני כעשור. הארגון מסייע למי שנפגעו בפשע אלים, מתייחס לכאבם ולטראומה שעברו, מיעץ לנפגעים אלה ומנחה אותם בשאלות של התמודדות עם הפגיעה ומיצוי הזכויות. מימונה של התארגנות וולונטרית זו בא מתרומות הציבור.

**בארצות-הברית** חקקה וושינגטון בשנת 1984 חוק לטיפול בנפגעי

<sup>13</sup> באנגליה מזהים את התפתחות התכנית לפיצוי קורבנות פשיעה אלימה ביוזמתה של Margery Fry בשנות החמישים והששים. פריי עסקה בעיקר ברפורמות בתחום ענישת עבריינים, עיסוק זה הביא אותה לראייה שונה של קורבנות פשיעה, והיא יזמה תכניות טיפול בנפגעי פשיעה והענקת פיצוי של המדינה (Fry, 1951; Roberts, 1990). ואכן, התכנית לפיצוי קורבנות פשיעה אלימה, שהחלה באנגליה (1964) הוגדרה תחילה כתכנית לסיוע קהילתי, והיא ביטאה כל השנים הענקה מטעמי חסד ולא בזכות. רק לאחר כשלושים שנה של פיצוי קורבנות פשיעה אלימה במעמד זה, קיבלה בשנת 1995 תכנית ה-Criminal Injury Compensation Scheme באנגליה מעמד רשמי בחוק שהגדיר משאביה ותחומי פעולתה (Miers, 1997).

<sup>14</sup> Greer, 1991; Mawby and Gill, 1987.

עבירה (Victim of Crime Act, 1984). החוק ייסד תכנית פדראלית המארגנת מתן סיוע ופיצוי כספי למי שנפגעו בפשע אלים. חוק זה ממליץ בפני כל אחת ממדינות ארצות-הברית ליזום ולהציע תכנית מיוחדת, מקומית, משלה, להקצות משאבים מקומיים, ובתמורה לקבל מהממשל הפדראלי סכום זהה לסכום שהמדינה גייסה בעצמה לצורך סיוע לקורבנות פשיעה אלימה וטיפול בהם<sup>15</sup>. התכנית מבוצעת אמנם באמצעות המדינות השונות אך על הפעלת התכנית ממונה משרד ה-Office for Victims of Crime במשרד המשפטים האמריקאי. כל אחת ממדינות ארצות-הברית מגדירה סכום פיצוי מכסימלי שיינתן כסיוע לנפגעי פשיעה אלימה. הפיצוי השכיח כיום עומד על כ-25,000 דולר, והוא מיועד לכיסוי הפסד הכנסה, כל ההוצאות האישיות, הרפואיות והאחרות שהיו לנפגע, כולל נזק לביגוד, חפצים ועוד. אם יש גורם אחר האחראי להשבת הנזק (למשל: ביטוח רפואי, ביטוח רכוש וכדומה) יקטן פיצוי המדינה בהתאם. במקרים של פגיעה או חבלה נפשית מאשרת התכנית כמה שיחות טיפוליות ובמקרי רצח ישולמו הוצאות הקבורה, והשאירים יזכו למימון כעשר שיחות טיפוליות לפחות. שירותים אלה מקיימים תכניות הגנה, הסברה והכנה לעדים לקראת הופעתם בבית-המשפט<sup>16</sup>. בין מדינות ארצות-הברית קיימות וריאציות לגבי אופן מימון הפיצוי. בכמה מדינות הוא ניתן מכספי הקופה הציבורית, ובאחרות באמצעות אגרה המוטלת על כל מי שהורשעו בדין. בנוסף, במדינות שונות ברחבי ארצות-הברית נוסדו ארגונים וולונטריים המתמחים בהגשת טיפול למי שנפגעו בפשע אלים. חלק משירותים אלה מתמחה באוכלוסיות כנשים, ילדים או קשישים שנפגעו, ומשרת רק

<sup>15</sup> התכנית שהציעה קליפורניה לתושביה (1965) שמשה תקדים חדשני. היא העלתה את נושא פיצוי קורבנות הפשיעה לסדר היום הציבורי בארצות-הברית. גם כאן תשלום ההוצאות ומתן פיצוי לקורבן עבירה אלימה הוגדרו במונחים של אספקת שירות רוחחה, ומקורם בהנחה שהעברייני לא יעזור לקורבנותיו ולא יפצה אותם, והנפגעים בעצמם לא יכולים לעמוד בהוצאות הישירות והעקיפות שנגרמו מהפגיעה (Abell, 1989). לאחר קליפורניה החלו מדינות נוספות ברחבי ארצות-הברית לפתח תכניות כאלה: ניו-יורק (1966), הוואי (1967), ומסצ'וסטס (1968). ובשנת 1983 היו 38-מדינות בארצות-הברית תכניות כאלה ורק בשנת 1984 נחקק החוק הפדראלי. ב-1989 היו 45-מדינות תכניות לטיפול, סיוע ופיצוי קורבנות פשיעה אלימה, ובשנת 1992 היו תכניות אלה בכל מדינות ארצות-הברית (Davis and Henley, 1990; Parent et. al., 1992).

<sup>16</sup> Parent et. al. 1992.

אוכלוסיות אלה. ארגונים אחרים מטפלים בכל מי שנפגע בפשע וזקוק לעזרה ותמיכה.

#### 4. ההבחנה בין נפגעי פשע אלים ונפגעי פעולות איבה בישראל

במדינת ישראל, כאמור, קיימת הבחנה בין נפגעי פשע לבין נפגעי פעולות איבה וטרור. להבחנה זו משמעויות רבות לגבי סוג והיקף הטיפול הסוציאלי-שיקומי והפיצוי לו זכאי הנפגע, משפחתו ושאריו. ההבחנה קיימת מאז קום המדינה, כאשר הפשיעה האלימה היתה מועטה יחסית, או כך לפחות נתפסה בידי הציבור, ואילו פעולות איבה, אולי בשל המשמעות הפוליטית שלהן נחשבו שונות – וכך גם קורבנותיהם. ההבדל קיים גם כאשר הפגיעה ותוצאותיה דומות או זהות. זכויותיו של אדם שהותקף או נדקר בישראל הן שונות לגמרי, והשירותים אותם יקבל יהיו שונים לחלוטין אם האירוע בו נפגע הוא פשע, או אם הוגדר כפגיעת איבה.

**נפגעי פעולות איבה.** הקונפליקט הישראלי-ערבי גבה קורבנות רבים טרם הקמת המדינה ולאחריה. מאז קום המדינה הוכרו אזרחים, שנפגעו בפעולות איבה, כזכאים להתייחסות מיוחדת אם במסגרת 'חוק הגמלאות לנפגעי ספר תשט"ז 1956', או לפי 'חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה התש"ל 1970'. חוקים אלה מגדירים מיהו נפגע איבה ומעגנים את בסיס הטיפול והפיצוי הניתן לו בחוק. להבדיל מקורבנות פשיעה אלימה, שחלקם נמנע מלדווח על הפגיעה וזהותם על פי רוב חסויה, מספרם של נפגעי פעולות איבה ידוע וכך גם שמם, סיפורם האישי והתנסותם הקשה המתפרסמים בתקשורת. הטיפול בהם מצוי בידי המוסד לביטוח לאומי.<sup>17</sup> בשנת 1997 טיפל המוסד לביטוח לאומי ב-750 משפחות נספים וב-1,596 נפגעי איבה, הזכאים לתגמולי נכות מן המוסד לביטוח לאומי (60 אחוז מהם גברים ו 40 אחוז נשים).<sup>18</sup>

החוק מגדיר במדויק מיהו 'נפגע', ומהי 'פגיעת איבה', המוגדרת כ'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

<sup>17</sup> בר, ש. ופריאור, ר., 1998.

<sup>18</sup> שם, הערה 17.

מטעמים". החוק מוסיף ומגדיר בפירוט נסיבות שיחשבו לפגיעות איבה וכך גם מפרט לגבי תחולת החוק והגדרת רמות הפגיעה.<sup>19</sup> גם ה"תגמול" לפי חוק מוגדר במדויק. החוק מיסד את הסימטרייה שנקבעה בין מי שמשרתים במדים לבין אזרחים שנפגעו בפעולות איבה, גישה שיש בה כדי להדגיש ש"כל העם צבא" ולפיכך חייל שנפגע בעת מילוי תפקידו, או אזרח שנפגע בפעולת איבה זכאים לתגמולים דומים.<sup>20</sup> ההבדל הקיים מתבטא בגורם המטפל בנפגעים.

משרד הביטחון מטפל בלובשי מדים בשירות סדיר (חובה וקבע) ובאנשי מילואים ומשפחותיהם, והמוסד לביטוח לאומי מטפל בנפגעי איבה הבאים מתוך כלל הציבור, ביניהם ילדים (ותינוקות), קשישים, עולים חדשים, ישראלים ולא-ישראלים (תיירים ופועלים זרים). אוכלוסייה זו מאופיינת בצרכים מגוונים ויש לתת מענה עליהם בגישה, בשפה ובתוכן. האחריות של המוסד לביטוח לאומי מקיפה וכוללת כל בעיה הנגזרת מן הפגיעה. גם משך הטיפול בנפגעים אינו מוגבל בזמן – נפגעי איבה ומשפחותיהם יכולים לפנות למוסד לביטוח לאומי כל מהלך חייהם ובכל בעיה שמתעוררת. קיימת רגישות ציבורית רבה להתייחסות לנפגעי האיבה וגם התקשורת מרבה לעקוב אחר הטיפול הניתן להם ולבקר את איכותו והיקפו.

נכי פעולות איבה זכאים לגימלה מן המוסד לביטוח לאומי. בנוסף הם זכאים לקבל סיוע הכולל, עזרה ביתית; סיוע ברכישת רכב והחזקתו למי שנפגעו ברגליהם, או מי שהם בעלי נכות צמיתה של 50 אחוז ומעלה; ציוד רפואי, כולל ציוד עזר מיוחד; סיוע בדיוור (כולל מענק לבניית מעלית)

<sup>19</sup> לגבי התחולה – ניתן להחיל הוראות החוק על תושב חוץ, הנפגע בחוץ-לארץ בפגיעת איבה תוך כדי, ועקב עבודתו אצל מעבידו שהוא תושב ישראל. פועלים זרים שנפגעו בפעולת איבה זכאים למלוא השירותים והפיצוי שמקנה להם החוק, כך גם שאיריהם במקרה של מוות. כ"נכות" לגבי רמת הפגיעה – החוק קבע "איבוד הכושר לפעול פעולה רגילה, בין גופנית ובין שכלית או פחיתותו של כושר זה, שבאו לנפגע... עקב פגיעת איבה כולל (1) מחלה, (2) החמרת מחלה (3) חבלה". למנוע ספק קבע החוק, שכאשר "נפגע אדם בנסיבות שיש בהן יסוד סביר להניח שנפגע פעולת איבה, יראו את הפגיעה כפגיעת איבה אם לא הוכח אחרת."

<sup>20</sup> על פי החלטת ממשלה נקבע כי, מי שהוכרו "נפגעי איבה" רשאים להתארגן בארגון יציג. "ארגון נפגעי פעולות איבה" הוקם כעמותה רשומה. אחד מן הנושאים הראשונים של העמותה היתה הקמת אנדרטה בהר הרצל, שתנציח את שמות חללי האיבה. ניתן לראות זאת כפעולה נוספת להשוואת מעמדם של נפגעי האיבה לחללי צה"ל. בנוסף, בתאריך 7.3.2000 המליצה ועדה ציבורית בראשותו של השופט (בדימוס) מלץ על אזכור חללי איבה בישראל ביום הזיכרון לנפגעי מערכות ישראל.

ובכיסוי הוצאות חימום וקירור; מענקי נישואין, כניסה לדירה, לימודים, החזרי מע"מ ומכס על פריטים שונים, הנחות במס הכנסה, במיסים עירוניים ועוד. הכוונה לסייע לנכה פעולות איבה בכל תחומי חייו ולהבטיח שיוכל, חרף המגבלות הגופניות והנפשיות הכרוכות בפגיעה זו, לקיים איכות ורמת חיים הולמת ומכובדת. גם כאן בולטת הכוונה להקל, עד כמה שניתן, את נטל הקיום של משפחות שכולות, לסייע בתמיכה כספית וכן בדאגה ארוכת טווח לבני המשפחה.

**נפגעי פשע אליים.** לא קיימים בישראל ארגונים המתמחים בטיפול בנפגעי פשיעה אלימה. אנשים שנפגעו בקטטה, מדקירה או בשוד מוצאים עצמם, לאחר החקירה המשטרתית והטיפול הרפואי אם נזקקו לו, במצב של בלבול ואובדן דרך. למעשה אין גורם ממלכתי, עירוני או וולונטרי שנועד לטפל בהם במצוקתם. הכתובת המוצעת להם היא שירותי הרווחה העירוניים, אך אלה אינם שירותים מתמחים בטיפול בנפגעי פשע אליים, להוציא ילדים ונשים עבורם הוקמו 'מקלטים' ושירותים נלווים. ואמנם, חלק מארגוני הנשים, ומרכזי הסיוע לנפגעי תקיפה מינית מטפלים, וולונטרית, במי שנפגעו בתקיפה מינית, אך בהם בלבד.

בנוסף, על פי המצב החוקי הקיים בישראל אין המדינה מפצה את מי שנפגעו בפשיעה אלימה, הם גם אינם זכאים לקבל החזר מן המדינה על הוצאות שהיו להם, או לכיסוי הפסדי הכנסה שנגרמו כתוצאה מן העבירה או בעטייה. במקרים כאלה, על הנפגע לתבוע את העבריין שפגע בו בתביעה אזרחית, להוכיח את הנזקים וההפסדים שנגרמו עקב הפגיעה ובית-המשפט יכריע האם על הנתבע לפצות את התובע ומה גובה הפיצוי. בפועל, ספק אם תרופה זו אכן מועילה. ראשית, ספק אם הנפגע יודע מי פגע בו, ולפעמים אפילו המשטרה לאחר חקירה מאומצת אינה מזהה את העבריין ואינה לוכדת אותו. שנית, גם אם העבריין נתפס, יש להוכיח לא רק את הפגיעה ואת מבצעה אלא אף את הנזקים שנגרמו בעטייה ולבסוף, גם אם פסק בית-המשפט פיצויים לנפגע, ספק אם לעבריין יש את המשאבים הנחוצים לפיצוי האדם בו פגע. האפשרות לפתוח בהליכים משפטיים כדי לזכות בפיצויים מן הפוגע כרוך בקשיים ובהוצאות רבות. לעיתים אין לנפגע את המשאבים הנחוצים לפתוח בהליכים משפטיים 'אזרחיים' נגד הפוגע, שהרי הדבר כרוך בשכירת עורך דין, תשלום אגרות לבית-המשפט ובהליך משפטי ממושך ויקר שתוצאותיו אינם מובטחים. על מנת לשנות את המצב המשפטי המתואר, תיקן המחוקק בשנת

1980 סעיף לחוק העונשין, המאפשר לחייב את מי שהורשע בפלילים לשלם לאדם בו פגע פיצויים. החוק קובע גם את סכום הפיצוי, המתעדכן מדי פרק זמן ומתייחס לכל אחת מן העבירות בהן הורשע אדם.<sup>21</sup> כך, למשל, אם העבריין הורשע בביצוע שתי עבירות כנגד הנפגע, עליו לשלם לו כפולת קנס זה. תיקון זה לחוק אמור להתבצע במהלך הדיון הפלילי שמנהלת המדינה בבית-המשפט, וכוונתו להציע תרופה לכל מי שנפגע בפשע אליים. הכוונה, היא, להעניק פיצוי לא רק על הנזקים הכספיים הישירים ואובדן ההכנסה של הנפגע, אלא גם לפצותו על כאב וסבל שנגרם לו. בכך הותיר החוק מרחב רב לבתי-המשפט לפסוק פיצוי לקורבן העבירה כבר בהליך הפלילי, ולא להזדקק לפתיחת הליך אזרחי נוסף. בדיקה שנערכה מעלה ספק אם התרופה המוצעת בסעיף 77 לחוק העונשין אמנם מקובלת בבתי-המשפט, וספק אם הושגו היעדים החברתיים שביסודה.<sup>22</sup> מסתבר כי בתי-המשפט מעוניינים לדון בתיקים פליליים ולסיימם. כמו כן לעיתים כלל אין מגיעים לטיפול משפטי בעבירות אלימות. אם העבריין לא נתפס, אם נתפס ואשמתו לא הוכחה, אם הוכחה אך הוחלט לחתום עמו על 'הסדר (עיסקת) טיעון', לפיה יודה באשמה פחותה ובכך יתקצרו ההליכים המשפטיים, כל אלה עלולים להשכיח או למוסס את הטיפול בפיצוי הקורבן. ספק לכן אם התרופה שהציע החוק בסעיף 77 לחוק העונשין, שאמור היה להבטיח את זכות הקורבן לפיצוי, אכן ממלא את התפקיד החברתי שנועד לו.

כיום לא מעניקה מדינת ישראל סיוע או פיצוי לנפגעי פשיעה אלימה. הנפגעים נושאים במלוא ההוצאות והנזקים שנגרמו להם. אמנם חוק ביטוח בריאות ממלכתי מעניק טיפול רפואי גם לאנשים שנפגעו בפשיעה אלימה, אך המדובר בטיפול רפואי בסיסי בלבד. אדם ששיניו נשברו בקטטה, אחר שזקוק לניתוח פלסטי בשל צלקת מכוערת, או לטיפול נפשי אינטנסיבי בעקבות טראומה נפשית הקשורה לפגיעה - יצטרך לממן את הוצאות הטיפול הרפואי הנדרש מכיסו. מדינת ישראל אינה מפצה וגם לא משתתפת בכיסוי ההוצאות הישירות או העקיפות של מי שנפגע בפשע

<sup>21</sup> סעיף 77 לחוק העונשין תשל"ז 1977, קובע כי: "הורשע אדם, רשאי בית-המשפט לחייבו, בשל כל אחת מהעבירות שהורשע בהן לשלם לאדם שניזוק על-ידי העבירה סכום, שלא יעלה על 84,400 ש"ח לפיצוי הנזק או הסבל שנגרם לו."

<sup>22</sup> ינאי, 2000.

אליהם. אין ספק כי נפגעי פשע אליהם רשאים לפנות למחלקות לשירותים חברתיים, לתחנות לבריאות הנפש וכדומה ויש נפגעים הפונים לשם לקבלת טיפול וסיוע. הם גם זכאים לתבוע קצבת נכות מן המוסד לביטוח לאומי אם מצבם הגופני או הנפשי התערערו עד כדי אי יכולת להשתכר למחייתם. אך השירות, אם יקבלו, והגימלה אם תאושר, יהיו ברמה ובאיכות המקובלים לגבי כל אזרח אחר במצבם. לא יהא בהם כל אלמנט של החזר הוצאות או פיצוי על כך שנפגעו בפשע אליהם. אין ספק כי ישראל אינה עומדת בהמלצת האו"ם, שקראה למדינות החברות לפצות קורבנות פשיעה אלימה ברוח האמנה הקיימת בתחום זה.

**השלכות הפער בין הטיפול והפיצוי בנפגעי פשע אליהם ונפגעי פעולות איבה.** מסתבר כי קיים פער משמעותי בעקרונות ההתייחסות, בהסדרי הטיפול ובסיוע הניתנים לשתי אוכלוסיות שצורכיהם דומים, ולעיתים זהים. נראה כי לנפגעי פשיעה אלימה אין זכות לטיפול, סיוע או לפיצוי, ולעומתם, מי שנפגעו בפעולת איבה זכאים לקבלת גימלה חודשית, וכן למיגוון של הטבות בכסף ובעין כמקובל לגבי נכי צה"ל ומשפחות שכולות. ברור אפוא שנפגעי אירועים קשים יעדיפו שאירועים אלה יוגדרו כ"פעולת איבה", הגדרה שתזכה אותם בתכניות סיוע שונות ובהטבות על פי חוק. הגורם הקובע אם אירוע ייחשב כ"פעולת איבה" היא ה"רשות המאשרת" המוגדרת על פי החוק, היא מקבלת את המידע הנחוץ מן המשטרה ושירותי הביטחון, ועליה לקבוע אם האירוע הוא "פשע" או "פעולת איבה" תוך שלושה חודשים מהיום שהתביעה הגיעה לידיה. כפי שצוין כבר, "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל - 1990" קבע, שכאשר "נפגע אדם, בנסיבות שיש בהן יסוד סביר להניח שנפגע פעולת איבה, יראו את הפגיעה כפגיעת איבה, אם לא הוכח אחרת". החוק מאפשר אפוא חופש החלטה רב לרשות המאשרת. ואכן, אירועים קשים רבים, שאין להם הסבר ברור, עשויים להיחשב כ"פעולת איבה" אם "בנסיבות יש בהן יסוד סביר להניח שנפגע פעולת איבה" וכן "אם לא הוכח אחרת". במספר מקרים אף ערערו בני משפחה על קביעת "הרשות המאשרת", שנמנעה מלהגדיר אירוע פלילי כאירוע 'איבה' ומנעה בכך מן המשפחה את ההכרה כ"נפגעי איבה". דילמה זו באה לביטוי בחטיפת נהגי מוניות, שדידתם, גרימת נזק גופני וגניבת הרכב לשטחים: האמנם מדובר בפשע או אולי ב"פעולת איבה", שהיא חלק מהקונפליקט שבאזורנו. והרי ידוע שארגוני מחתרת נוהגים לממן עצמם גם במעשי שוד שלכאורה הוא פשע, אך במטרה לקדם אינטרס של טרור.



הבחנה זו בין נפגעי פשע אלים לנפגעי איבה נוצרה בשל התפתחות חברתית היסטורית מסוימת, אך ספק אם יש לה הצדקה, בעיקר בשל צרכים דומים, אם לא זהים, של נפגעים אלה. ההבחנה, הסלקציה, הנעשית בין נפגעים שונים בעלי צרכים דומים דורשת שינוי.

## 5. חלופות לתיקון המצב בישראל

שלוש סוגיות מרכזיות עומדות בבסיס שינוי המצב הקיים כיום בישראל: הראשונה מתייחסת לסוג הסיוע והפיצוי להם יהיו זכאים כל מי שנפגעו בפשיעה אלימה; הסוגיה השנייה מתייחסת לגורם שיגיש את הטיפול והסיוע; והסוגיה השלישית מתמקדת במקורות המימון לתכנית כזו.

### א. סוג והיקף הטיפול, סיוע ופיצוי נפגעי פשיעה אלימה בישראל:

חמישה מודלים אפשריים לטיפול, סיוע ופיצוי נפגעי פשיעה אלימה יוצגו להלן: לפי המודל הראשון, נפגעי פשיעה אלימה יטופלו כנפגעי פעולות איבה, ויוצעו להם אותם השירותים ומכלול הטיפול והסיוע המוצע כיום למי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה בישראל. אפשרות שנייה היא, שנפגעי פשיעה אלימה יוכרו ויטופלו כמי שנפגעו בעבודתם ויוענקו להם הגימלאות, השירותים והזכויות הנגזרות מכך. לפי המודל השלישי, יינתן לנפגעי הפשיעה האלימה פיצוי כספי חד-פעמי, על פי 'תעריף' קבוע מראש, המתחשב במידת הפגיעה, כמקובל, לדוגמא, באנגליה. המודל הרביעי כולל מרכיב של החזר הוצאות ומתן טיפול וסיוע מוגדר לנפגע, כמקובל ברוב מדינות ארצות-הברית. המודל החמישי מתבסס על שילוב אפשרי מתוך ארבעת המודלים המוצגים להלן בפירוט.

המודל הראשון, כאמור, מתבטא בהרחבת תכניות הטיפול והסיוע המיועדות לנפגעי פעולת איבה והחלתן גם על מי שנפגעו בפשע אלים. הפעולה המתבקשת היא העמדת סעיפי "חוק הגימלאות לנפגעי פעולות איבה תש"ל, 1970", גם על נפגעי פשע אלים, שדיווחו על העבירה ושיתפו פעולה עם המשטרה במסירת העדות הנחוצה, והמשטרה אכן מאשרת את פרטי הפגיעה וחומריתה. היקף הסיוע והפיצוי שיינתן לנפגעים נקבע בחוק, והוא יוחל, אם תתקבל הגישה, גם על נפגעי פשע אלים. ישנה הצדקה לאימוץ מודל זה לטיפול בנפגעים על סמך הניסיון הרב שנצבר בדרכי הגשת השירותים והתאמתם לנפגעים בישראל. ספק אם הסלקציה

הנעשית כיום בין נפגעי פעולות איבה ונפגעי פשע אלים אמנם מוצדקת, שהרי כל מי שנפגע במדינה זקוק וראוי לקבלת התייחסות וטיפול המבוססים על אותה מחויבות. ייתכן, אמנם, כי הצעה להנהיג מודל מסוג זה תיתקל בביקורת ציבורית בשל העומס התקציבי הכרוך בהחלת החוק על קבוצת זכאים כה רחבה, וגם בשל איבוד הבלבדיות הניתנת כיום לנפגעי פעולות איבה, שהרי ההכרה הניתנת לאחרונים היא כלנפגעי צה"ל, חללי מערכות ישראל, ולא בנקל יוותרו על הכרה ייחודית זו.

המודל השני בנוי על עקרונות ביטוח נפגעי עבודה. אדם שנפגע בעבודתו זכאי לקבלת טיפול רפואי ושיקומי רחב, ולסיוע לו ולמשפחתו. הביטוח כולל תשלום 'דמי פגיעה' עבור התקופה שבה לא יוכל העובד להשתכר (כולל לצמיתות) ותשלום 'דמי תלויים' אם המפרנס נפטר. ניתן להחיל תכנית זו גם על נפגעי פשע אלים, כאילו נפגעו בעבודה. הסדר כזה היה מקובל בעבר לגבי נפגעי פעולות איבה. נפגעי המסתננים, לדוגמא, נחשבו כמי שניפגעו בעבודתם על פי "חוק הגימלאות לנפגעי ספר תשט"ז - 1956". הסדר זה נהג עד לחקיקת חוק הגימלאות לנפגעי פעולות איבה בשנת 1970. ראוי להעיר עוד, שמתנדבים שנפגעו במהלך מלאכת ההתנדבות שלהם נחשבים על פי חוק הביטוח הלאומי, כאילו נפגעו בעבודתם.

להסדר מסוג זה שלושה יתרונות מרכזיים: ראשית, קיימים כיום הסדרים מוכרים וברורים, וישנה נוחות יחסית בהכללת נפגעי פשע אלים לתכנית זו; שנית, תכנית נפגעי עבודה מעניקה לזכאים כיסוי מקיף ומקצועי, המוגש בידי מחלקת השיקום של הביטוח הלאומי בסניפיו ברחבי הארץ; היתרון השלישי גלום בכך, שייחודם של נפגעי פעולות האיבה בישראל יישמר. החיסרון העיקרי טמון בסימטריה שתיקבע כאן בין נפגעי עבודה לנפגעי פשיעה אלימה, אם כי ייתכן שאפשר ליצור הבחנה ארגונית מתאימה, להתגבר על חולשה זו ולהקטין את הביקורת הציבורית הצפויה.

המודל השלישי מציע כי נפגעי פשיעה אלימה, שיוכרו על-ידי המשטרה כקורבן 'ראוי', יקבלו פיצוי חד-פעמי מן המדינה. הפיצוי יבטא את חומרת העבירה והפגיעה ממנה סבל הנפגע. המודל דומה לתכנית הנהוגה באנגליה. הפיצוי יכיר בנזקים, בכאב ובסבל שנגרמו לנפגע עקב העבירה ובעטיה, אך יתבטא בסכום חד-פעמי שגובהו ייקבע ב'יתעריף' פומבי. סיוע נוסף, משלים, כגון קבלת טיפול רפואי, שיקומי וכדומה, וגם הזכאות לקבלת קצבת יינתנו במסלולים הקיימים בביטוח הסוציאלי והבריאותי

בארץ. למודל זה יש יתרון באוניברסליות ובפשטות יישומו. הוא מדגיש את הפיצוי כתמורה לשיתוף הפעולה של הנפגע עם המשטרה ולא בהכרח כתוצאה ממחויבות החברה כלפי האזרח הנפגע. מודל זה יחייב מנגנון מיוחד שיהא צורך להקימו לשם בדיקת תביעות הפיצוי המוגשות על-ידי נפגעי פשע אלים, ובהערכת הפגיעה והנזק הגופני שנגרם להם.

המודל הרביעי הוא כדוגמת מודל הסיוע הקיים בארצות-הברית, שם מגדירה כל מדינה סכום מקסימלי לפיצוי, הנועד לסייע לנפגעי פשיעה אלימה. הסיוע המוגש הוא מוגבל ביותר ומתמקד בתקופה קצרת מועד ומדגיש במיוחד את ההוצאות למילוי צרכים ישרים, מיידיים, והיעדר משאבים אחרים, או מימון חלופי לצרכים אלה.

המודל החמישי מציע שילוב בין תכניות: בבסיסו יהיה כיסוי הוצאות ישירות ועקיפות שנגרמו עקב הפגיעה, הבטחת טיפול רפואי (גופני ונפשי) מקיף, שיעמוד לרשות הנפגע גם אם יתעוררו צרכים רפואיים בעתיד. כמו כן כולל המודל מתן גימלה חודשית, זמנית או קבועה, באחת מן התכניות בביטוח הסוציאלי בישראל, קבלת פיצוי חד-פעמי על כאב וסבל, וכן זכויות לקבלת טיפול סוציאלי אישי אחר, שיתמקד בהכוונה, בייעוץ, בקישור עם רשויות (משטרה, תקון, בריאות, ביטוח וכדומה) ובעזרה משפטית בכל הקשור לפגיעה ולתוצאותיה. הטיפול הסוציאלי יתבסס על קשר אישי מתמשך בין הנפגע לנותן השירות, ויכלול גם התייחסות לצורכי שאר בני המשפחה כנגזר מן הפגיעה האלימה ותוצאותיה.

## **ב. גורמים אפשריים להגשת השירות**

קיימים לפחות חמישה גורמים אפשריים להגשת השירות לנפגעי פשיעה אלימה: המדינה ומוסדותיה (משרד ממשלתי משולב או מיוחד, המוסד לביטוח לאומי); הרשויות המקומיות (שירותי הרווחה והשירות הפסיכולוגי, ייעוצי); ארגונים וולונטריים (כדוגמת המרכזים לנפגעי תקיפה מינית, מרכזים לנשים מוכות וכדומה); ארגונים פרטיים, מסחריים, שיטפלו בנפגעים אלה כדוגמת הטיפול הניתן לנפגעי תאונות דרכים; ולבסוף, קיימת אפשרות שלא יוקם שירות מיוחד לנפגעי האלימות, אלא יינתנו 'שוברים' מתאימים, שבאמצעותם ירכשו הנפגעים את השירות הנחוץ במקום שייבחרו בעצמם, או שיקבלו תשלום מוגדר לכיסוי הוצאה זו.

**1) המדינה ומוסדותיה.** המדינה מגישה שירות לנפגעים שונים, כמו נפגעי צה"ל, משטרה, שב"ס, מוסד, שב"כ ועוד<sup>23</sup> ולמשפחותיהם. המדינה מטפלת גם בעובדיה ובנבחריה. המדינה מבטיחה הכנסה ומגישה שירות, באמצעות המוסד לביטוח לאומי לנפגעי איבה, לנפגעי עבודה, לנפגעי תאונות ולנכים מסוגים שונים. ניתן להכשיר משרד או רשות ממלכתית שיקבלו על עצמם את הבטחת הכנסתם של נפגעי האלימות והגשת שירות מקצועי ונאות. המוסד לביטוח לאומי, ובעיקר מדור השיקום, המטפל כיום בנפגעי איבה ובנפגעי עבודה לסוגיהם, הם דוגמא למגיש שירות אפשרי. היתרון המרכזי הוא ביכולתו של גורם ממלכתי לשלב בין תשלום גימלאות והגשת טיפול סוציאלי אישי. שימוש במוסד לביטוח לאומי בתחום זה מבטיח נגישות של הציבור לשלוחות המוסד ברחבי הארץ ואחידות בתכניות המוצעות, וכן יבטיח רמה מקצועית נאותה שתעמוד לרשות הנפגעים. רשות ממלכתית, מסוג המוסד לביטוח לאומי או דוגמתו, תוכל ליצור ולקיים קשר מתאים עם גורמי ממשל ואכיפת חוק, בדומה לקשר המתקיים בנושא נפגעי איבה: התיאום מאפשר קישור ברמה הארצית והמקומית, הוא מאורגן, זמין ואמין.

אפשרות אחרת היא להקים רשות חדשה, מיוחדת, שתתמקד בטיפול בנפגעי פשיעה אלימה, שתהיה ליד משרד המשפטים, כדוגמת "הסנגוריה הציבורית" (ואף "המרכז לגביית קנסות"), שהוקמו לאחרונה. קשר בין הנפגע למשרד המשפטים יאפשר תקשורת טובה וקשר בין המשרד לנפגעים, עדכון במועד בנושאים הקשורים למשפט, הכנתם למשפט, וכדומה.

**2) רשויות מקומיות.** הרשויות המקומיות מטפלות באוכלוסייה נזקקת בתוקף "חוק שירותי הסעד תשי"ח - 1958" ותקנותיו, וכן על פי הוראות התע"ס (תקנון לעבודה סוציאלית), הכולל עשרות 'הוראות והודעות' שהוציא משרד העבודה והרווחה. גם כיום, נפגעי פשיעה אלימה, כמו כל אדם אחר, יכולים לפנות לשירותי הרווחה ברשות המקומית ולקבל את הטיפול והסיוע המוצע לאזרח, וחלקם אכן עושה זאת, אך היצע השירותים הניתן מוגבל ביותר וכמוהו גם הכיסוי הכספי המובטח בהם. בהיעדר "סל שירותים" המיועד לאוכלוסייה, והמוגדר לפי אופי ומידת

<sup>23</sup> המדינה אף טיפלה בעבר באזרחים שנפגעו במלחמת הקוממיות ולאחריה. עם הקמת המדינה פעל משרד ממשלתי, שתפקידו היה להגיש עזרה וטיפול ליקורבנות מלחמה אזרחיים. משרד ממשלתי זה פעל עד תחילת שנות החמישים ופורק (ינאי, 1993).

הפגיעה, לא ניתן להציע לנפגע שירותים, אף אם לכאורה הוא זכאי להם, בעיקר בשל מגבלות המשאבים העומדים לרשות מחלקות הרווחה. ספק אם מחלקות הרווחה ערוכות כיום לטפל בנפגעי פשע אליים, אך התארגנות, הכשרה והקצאת משאבים מתאימה עשויה להתאים אותן לכך. הדבר מחייב, בין השאר, הגדרת 'סל שירותים סוציאליים אישיים' אחיד ומחייב ומגוון, שיגדיר את היקף ואיכות השירות המיועד לנפגעי פשע אליים. קיומו של הסל יקטין את הצורך בהפעלת שיקול דעת לגבי כל מקרה. ערעור על החלטות אלה יהיה במתכונת של ערר או פנייה לערכאות. הגשת השירותים במתכונת המקומית עלולה להתאפיין בחיסרון הנובע מכך שכל רשות מקומית תיתן פרשנות משלה להוראות, ותיטה לפעול על פי העדפות וניסיון מקומיים, קשרים אישיים (או היעדרם), שיתוף פעולה מקומי עם גורמי אכיפת החוק ביישוב ועוד. ספק אם ייווצרו דפוסי עבודה אחידים וייתכן כי הנפגעים ביישובים חלשים לא יזכו לקבל שירות שווה לזה שינתן לנפגעים ביישובים מבוססים.

**3) ארגונים וולונטריים.** המונופול של ארגונים וולונטריים בכל הקשור להגשת סיוע וטיפול בנפגעי פשיעה אלימה בולט במיוחד בעשור האחרון. הם מתמקדים במיוחד בסיוע הניתן לנשים שנפגעו מינית, נשים הסובלות מאלימות במשפחה, או נשים המבקשות מקלט מבני זוגן. ארגונים וולונטריים ייסדו את הארגונים והמקלטים הראשונים בארץ, והן שיצרו ומיסדו את הדרך לטפל בנפגעות. לאחרונה החלו אף להגיש שירות לגברים, אך ההתמחות העיקרית נשארה בתחום הנפגעות מינית. בשנים האחרונות הפכה המדינה לשותף בהתארגנויות אלה והיא אף מממנת חלק מהמוסדות והמקלטים שנועדו לנפגעי פשיעה אלימה. ייתכן כי ראוי לבדוק, האם ארגונים וולונטריים אלה ערוכים להגיש שירותים לנפגעי פשיעה אלימה מכל סוג שהוא, לטפל בהם, ולמלא את התפקיד חשוב של התייחסות מקיפה לצורכיהם. גישה זאת מותנית בכמה שינויים בהיערכות: ראשית, ארגונים אלה אינם פועלים בכל היישובים בארץ, ויש להרחיב, לפיכך, את פריסתם; שנית, ארגונים וולונטריים אלה אינם רואים זאת כחובתם לטפל בכל מי שפונה אליהם, ולא תמיד מקבלים הנפגעים ה'קשים' את השירות הנחוץ להם. ושלישית, חלק מהארגונים המטפלים בנפגעים, רואים את תפקידם העיקרי להיות כקבוצת לחץ וגורם מעודד שינוי, ולא בהכרח כגורם מגיש שירות<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> הארגון שהקימו נפגעי פעולות איבה (1998) פועל לשיפור מעמדם וזכויותיהם ואינו מגיש להם שירותי טיפול ורווחה. לא ידוע על התארגנות דומה של אנשים שנפגעו בפשע אליים, מלבד משפחות נרצחים שהתארגנו לאחרונה במסגרת קבוצה לעזרה עצמית.

**4) המגזר הפרטי.** חלק מתכניות הטיפול בנפגעי פשיעה אלימה מופעלות על-ידי גורמים פרטיים, מסחריים, הפועלים במסגרת השוק החופשי. כך, למשל, קליניקות ומרפאות פרטיות עשויות להציע לנפגעים להיעזר בהן בכל הקשור להכוונה, ייעוץ, טיפול וליווי. שיתוף השוק החופשי בהגשת שירות לנפגעים עשוי להעלות יוזמות והסדרים חדשניים ומעניינים, שיציעו גישה חדשנית, מקיפה ותורמת לנזקקים. עם זאת, בשל מוטיב הרווח בארגונים אלה, הכיסוי המוצע על-ידם עלול להיות מוגבל ביותר ולאחר מיצוי ה'קרדיט' שיינתן לנפגע על-ידי המדינה, לא יוכל עוד להיעזר בארגונים אלה, אלא אם ישלם את ההוצאה הכרוכה בכך מכיסו או מגורמים אחרים. הטיפול המוענק לנפגעי תאונות דרכים מתבצע כיום בידי המגזר הפרטי, וניתן לבדוק האם ניתן להציע הקמת שירות שיטפל באופן דומה בנפגעי פשיעה אלימה. קיימת כאמור, מגבלה של ממש בשל המוטיב הכלכלי הקיים בבסיס הגשת שירות בידי גורם פרטי, אך האפשרות, על מגבלותיה, קיימת.

**5) גורמים אחרים.** קיימת אפשרות שהשירותים לנפגעי פשיעה אלימה יוגשו על-ידי השירות הסוציאלי של בתי-חולים, או של קופות-החולים או על-ידי ארגונים וולונטריים, מסחריים ואחרים שיקבלו על עצמם להתמודד עם הנושא ויתחרו על הגשת שירות בתחום זה. הגשת השירות תתבצע עם מסירת "שובר" שיציג את נפגע העבירה בפני מי משירותים אלה. השובר יינתן לנפגע מגורם מוסמך במשטרה, החוקר את העבירה, ואישר את הפגיעה ואת זכות הנפגע לקבל טיפול, כאמור. השובר יהיה בעל ערך כספי מוגדר והתחרות תהא על איכות והיקף השירות שיוצע לכל נפגע על סמך שובר זה. מודל מסוג זה יאפשר לנפגע לפנות לכל מי שייראה לו מתאים לטיפול בהכוונה, ייעוץ, וליווי לאחר הפגיעה. חולשת מודל זה, שאינו מבטיח ואינו כורך בכך את הבטחת ההכנסה, שהיא בסיס לרווחתו של האדם לאחר שנפגע בפשע אלים.

#### **ג. חלופות למימון הטיפול והפיצוי לנפגע**

כיום לא קיימת בישראל אפשרות לרכוש ביטוח מפני פשיעה אלימה ותוצאותיה. כיסוי ביטוחי מוצע רק לגבי נזקים למבנים ולרכוש וכן ביטוח חיים אם הנפגע מת כתוצאה מן העבירה נגדו. אפשר להצביע על ארבע חלופות מרכזיות למימון תכניות הטיפול והסיוע לנפגעי פשיעה אלימה:

**1) מימון מתקציב המדינה.** בהתייחס לחובת המדינה לטפל ולפצות את מי שנפגעו בפשע אלים, מתבקש, שהמימון לכך יהיה מתקציב המדינה, בדומה לתכניות הטיפול והבטחת הכנסתם של נפגעי פעולות איבה, אסירי ציון ואחרים. היתרון אינו רק ביסוד הסמלי שיש בכך, של מימוש אחריות הכלל לגבי פרטים שנפגעו בפשע אלים, אלא גם ביציבות שתכנית כזו מבטיחה בקיום כל המשאבים הנחוצים לסיוע ופיצוי זה. כפי שתכנית הגמלאות לנפגעי פעולות איבה אינה מוגבלת ועומדת לרשות כל מי שנפגעו, כך תונהג גם התכנית שתיועד לנפגעי פשיעה אלימה<sup>25</sup>.

**2) מימון על-ידי הציבור כתכנית בביטוח הלאומי.** באופן זה ממומן חלק ניכר מתכניות הרווחה בישראל. המוסד לביטוח לאומי גובה מתושבי המדינה דמי ביטוח, המחושבים על פי תחשיב מוגדר. תוספת של תכנית, שתסייע ותפצה נפגעי פשיעה אלימה לא תוסיף משמעותית על דמי הביטוח שמשלם הציבור, והתכנית תוכר במסגרת תכניות הביטוח הסוציאלי במדינה. ניתן להרחיב תכנית ביטוח קיימת, ולכלול בה גם מי שנפגעו בפשע אלים או להציע תכנית ביטוח חדשה ('ענף ביטוח'), שיתמקד בטיפול בנפגעים אלה. מימון זה נושא יתרונות ברורים: ראשית, המדינה מחילה בדרך זו את המימון על כלל התושבים. שנית, ביטוח מסוג זה מבטיח אחידות - התכנית היא אוניברסלית וכל אזרח, אם יפגע, יזכה לקבל פיצוי על פי תנאי זכאות שייקבעו בחוק. קיים עדיין חיסרון לגבי תיירים ותושבי חוץ שלא יכללו בתכנית ביטוח זו.

**3) מימון מכספי קנסות עיקולים וכדומה.** בתי-המשפט מטילים קנסות על מי שעברו על החוק, מעקלים ומחלטים רכוש של עבריינים, סוחרי סמים ועוד. סכומים אלה נספגים באוצר המדינה ומשמשים להוצאותיה, כאשר הנפגעים הישירים אינם זכאים לנתח מן הקנס שנפסק לעבריינים. סביר להניח, שהציבור יראה בעין יפה החלטה שתתקבל לגבי הקצאת כספים אלה למימון הטיפול והפיצוי לקורבנות עבירות אלימות, וסיוע להם ולמשפחותיהם. מדובר בקנסות שיוטלו על עבריינים, כולל מי שנידונו לקנס על עבירות תנועה, בנייה, עבירות מס ועסקים. כל מי שייפסק נגדו קנס, ישתתף במימון הסיוע והפיצוי המיועד לקורבנות פשיעה אלימה בישראל. אשתקד (1999) גבתה המדינה כחצי מיליארד ש"ח (468,289) בגין קנסות<sup>26</sup>. סכום זה נכנס לקופת המדינה מבלי שחלק,

<sup>25</sup> ניתן לשלב תכנית כזו בתשלום תמריץ כספי, ממשלתי, לתחנות המשטרה, שבאזרון פחתה הפשיעה. עשוי להיות בכך תמריץ לעידוד תחנות משטרה להתחרות ביניהן על הורדת עקומת הפשיעה. באנגליה, לדוגמא, תחנת משטרה משלמת מתקציבה, בתוקף חוק, נזקים שנגרמו לבעלי עסקים בשל התפרעויות שלא מנעה.

<sup>26</sup> מנהל הכנסות המדינה, 2000.

ולו קטן ממנו, יועבר למימון הטיפול ופיצוי נפגעי הפגיעה האלימה. **4) מימון באמצעות אגרה שתוטל על מי שהורשע בדין.** על פי שיטה זו כל מי שהורשע בדין, בין אם בביצוע עבירת תנועה, רכוש או מס נדרש בנוסף לעונש שהוטל עליו, גם בתשלום של אגרה בגובה שנקבע מראש למימון הפיצוי של קורבנות פגיעה אלימה. שיטה זו מקובלת בארצות-הברית, וכספי האגרה מממנים חלק ניכר מתקציב הסיוע והפיצוי לנפגעים אלה. יש בתכנית זו הצגה סימלית של הקשר הקיים בין ביצוע עבירות לבין קורבנותיהם. אמנם הקשר אינו ישיר, אך הוא מבליט את העובדה שהנפגעים זקוקים וראויים לסיוע וטיפול. התערבות המדינה באמצעות בתי-המשפט שלה משיגה זאת בדרך זו.

## 6. סיכום והמלצות

המאמר מעלה שלושה טיעונים מרכזיים בסוגיית הטיפול והפיצוי למי שנפגעו בפשע אלים בישראל: הטיעון הראשון הוא, שישראל אינה עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים המתייחסים לטיפול ופיצוי הנפגעים; הטיעון השני מתייחס להבחנה המשפטית והמעשית הקיימת בישראל בין נפגעי איבה הזכאים לסיוע ופיצוי לבין נפגעי פעולות פגיעה שאינם זכאים לכך; והטיעון השלישי מתייחס לתועלת שתצמח לחברה מפיתוח תכניות לטיפול בנפגעי פשע אלים, האמור גם לסייע להקטנת הפגיעה בעתיד. מדינת ישראל, כאמור, אינה עומדת בהמלצות האו"ם לגבי הטיפול והפיצוי לנפגעי פגיעה אלימה. לא קיימת תכנית ממלכתית ספציפית לטיפול ופיצוי קורבנות הפגיעה. הכתובת הנגישה היום לקורבנות פגיעה אלימה אלה הלשכות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, ותכניות ביטוח תאונות ונכות במוסד לביטוח לאומי, אם וכאשר נגרם נזק גופני במידה שלא מאפשרת המשך תעסוקה. יוצאות דופן הן נפגעות תקיפה מינית וכן נפגעות אלימות במשפחה, היכולות לקבל סיוע גם מן המרכזים הוולונטריים שהוקמו בידי מתנדבים ביישובים שונים בארץ. מרכזים אלה קמו בעיקר בידי ארגוני הנשים, הם מסתייעים בעיקר בכספי תרומות או בסיוע משרדי ממשלה. אף שהשירות שהם מעניקים לציבור, גברים ונשים, הוא משמעותי וחשוב, ספק אם ניתן לראות בהן מקבילה לשירות ממלכתי, הניתן לאורך זמן, ובכל היישובים בארץ על פי הנחיות וסטנדרטים דומים. בהשלמה לכך מצויה האפשרות לפיצוי נפגעי פגיעה אלימה בידי בתי-המשפט, האמורים לענות על צורך זה אם במהלך הדין הפלילי או בתביעה אזרחית. אולם ספק אם קורבנות פגיעה אלימה



ערוכים לעמוד בדרישות שבעצם הגשת תביעה אזרחית, וספק אם בתי- המשפט מעודדים טיפול בסוגיית הפיצויים לקורבן במהלך הדין הפלילי. העובדה שמדינת ישראל אינה עומדת בהמלצות האו"ם מקבלת משמעות נוספת לאור 'חוק יסוד כבוד האדם וחירותו', הקובע (סעיף 4) כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". לעומת או מול כל 'זכות' בחוק ניצבת 'חובה', - חובת הרשויות לספק, להבטיח את הזכות שנקבעה בחוק. ללא הבטחה זו אין לזכות משמעות של ממש, והיא בבחינת 'זכות ארטילאית' בעלת משמעות הצהרתית גרידא. נותרת אפוא השאלה המתייחסת למשמעות המעשית, היומיומית של הזכות שהעניק חוק יסוד זה, בעיקר כאשר הזכות לא מוצתה, ואדם נפגע בפשע אלים: מה משמעות 'זכותו של אדם להגנה על חייו וגופו' אם אף לא גורם ממלכתי אחד נוטל על עצמו אחריות לפצותו כאשר זכות זו נמנעה, והאדם נפל קורבן לפשע אלים.

הטיעון השני שהצגנו מתמקד במשמעות ההבחנה שנעשתה בישראל בין נפגעי פשיעה אלימה ונפגעי פעולות איבה. 'חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה תש"ל, 1970' עונה על צורך בו הבחין המחוקק ברגישותו החברתית הרבה. אולם ההבחנה שעשה המחוקק בין נפגעי פשיעה לנפגעי פעולות איבה העמידה את הנפגעים מפעולות האיבה במעמד של זכאים להתייחסות מיוחדת של המדינה. ראוי לבחון האם הסלקציה מוצדקת, בעיקר לאור אירועים בהם הבחנה זו קשה. ההבחנה בין נפגעי איבה לנפגעי פשיעה אינה עומדת במבחן הצרכים המיידיים וארוכי הטווח של נפגעים אלה. ההבחנה שנעשתה במדינת ישראל בין שני סוגים של קורבנות, שרב המשותף ביניהם על השונה, תוך שהיא מעדיפה להתעלם מצרכיו של סוג אחד של נפגעים, נפגעי פשע אלים, היא בוחרת להכיר ולעסוק רק בקורבנותיהם של מעשי איבה. אף שההסבר הפוליטי לכך ברור, ספק אם מבחינה חברתית נכונה הבחנה זו ומוצדקת: מי שנדקרו והפכו נכים צורכיהם דומים בין אם הדקירה היתה על רקע פלילי או על רקע 'איבה'. כך גם מי שנשדדו, הוכו או נחבלו בכל צורה שהיא.

ראוי אפוא שמדינת ישראל תחדל מההבחנה בין קורבנות על פי האירוע בו נחבלו, ובעיקר אמור הדבר בהתעלמות הקיימת לגבי מי שנפגעו בפשע אלים. ראוי לבחון האם יש מקום לתכנית ביטוחית, אפשר במסגרת המוסד לביטוח לאומי, אשר תבטח כל תושב מפני אירוע אלים. כל מי שנפגע באירוע כזה, הגיש תלונה למשטרה במועד, שיתף עם המשטרה פעולה כנדרש, מסר את עדותו ועוד, יוכל לתבוע פיצוי על נזקים, כאב וסבל שעבר. תכנית כזו אמורה לשרת את הציבור.

הטיעון השלישי הוא כי התייחסות לנפגעי עבירה אלימה באמצעות קיומה של תכנית כזו, עשוי לעודד את הציבור לפנות למשטרה, לשתף עמה פעולה ובכך להקטין את ההסתברות לפשע נוסף מצידו של אותו עבריין. אם עד היום בחרו קורבנות עבירה שלא לדווח על שאירע להם, עשויה תכנית המסייעת לנפגעים אלה ומציעה להם פיצוי, לשמש תמריץ חיובי לפנות לרשויות ולשתף עמן פעולה, כתנאי לקבלת התגמולים בתכנית המוצעת. קיומה של תכנית כזו יענה גם על חובת המדינה לפצות את מי שנפגעו בפלילים בשל חובתה להבטיח את שלום האזרח ובטחונו, תפצה את הקורבן על כישלונה של מערכת אכיפת החוק והמשפט לעשות כן, ותבטיח את רווחתם של מי שנפגעו בפשע אלים.

די בשלושה טעמים אלה להראות מדוע נכון וחשוב להציע לנפגעי פשיעה אלימה התייחסות הולמת. אין מקום לחכות להתגברות הפשיעה והשלכותיה. יש לפתח תכנית אשר תסייע למי שנפגעו בפשיעה כזו ותציע להם פיצוי מתאים על הוצאותיהם, על הפסד הכנסותיהם ועל הכאב והסבל שהיו מנת חלקם.

## מקורות

- בר, ש. ופריאור, ר., (1998), **מקבלי תגמולים לפי חוק נפגעי פעולות איבה** – 1997, ירושלים, המוסד לביטוח לאומי, מנהל המחקר והתכנון, סקר מס' 149, ירושלים.
- ינאי, א., (1993), "הסיוע לאזרחים נפגעי איבה", **ביטחון סוציאלי**, 40, 53-38.
- (1994), סיוע לקורבנות פשע אליים: סוגיות של מדיניות ורווחה, **חברה ורווחה**, י"ד, 146-129.
- (2000), קורבן ורע לו: התייחסות מערכת המשפט לנפגעי פשיעה אלימה, **ביטחון סוציאלי**, 57, עמ' 220-183.
- כהן, ח., (1996), **המשפט**, (מהדורה 2) תל אביב, מוסד ביאליק.
- משטרת ישראל, (1999), **הפשיעה בישראל – 1998**, המטה הארצי/אג"ת/יח"ן.
- מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד המשטרה, (1992), **סקר נפגעי עבריינות 1990**, ירחון סטטיסטי לישראל, מס' 6.
- מדינת ישראל, ומשרד האוצר, מנהל הכנסות המדינה, (2000), **דו"ח שנתי 1999**, 49, ירושלים.
- מדינת ישראל, משרד המשפטים, (1987), **קורבנות עבירה**, מסמך 2806 מיום 27.1.87 (כתבה: יהודית קרפ).
- Abell, R. B., (1989), A Federal Perspective on Victim Assistance in the USA, In E.C. Viano, (ed.), **Crime and Its Victim: International Research and Public Policy Issues**, New York, Hemisphere Publishing Corporation, pp.213-225.
- Bartsch, (1999), תכתובת אישית של מחבר המאמר עם ראש המחלקה לענייני פשיעה במועצת אירופה: Council of Europe, שטרסבורג, מיום 20.7.99.
- Christie, N., (1977), Conflicts as Property, **British Journal of Criminology**, 17, pp.1-15
- Council of Europe, (1988), **Assistance to Victims and Prevention of Victimization**, Strasbourg (Recommendation No. R 8721 of 17.9.87).
- Davis, R. C., & Henley, M., (1990), Victim Service Programs, In Lurigio A. J., Skogan W. G., and Davis, R. C., (ed),

- Victims of Crime: Problems, Policies and Programs**, Newbury, California, Sage (pp. 157-171).
- Elias, R., (1983), **Victims of the System**, New Brunswick, New Jersey, Transaction.
- Enker, A. N., (1974), A Comparative Review of Compensation for Victims of Crime, In Drapkin I. & Viano E. (Ed.), **Victimology, A New Focus**, Lexington, D.C. Heads. (Vol II, pp.121-138).
- Fry, M., (1951), **Arms of the Law**, London, Gollancz.
- Greer, D., (1991), **Compensation for Criminal Injuries**, London, Sweet and Maxwell.
- Greer, D. (ed.) (1996), **Compensating Crime Victims: A European Survey**, Max Planck Institute. Freiburg.
- Mawby, R. I., and Gill, M. L., (1987), **Crime Victims: Needs, Services and the Voluntary Sector**, London, Tavistock.
- Miers, D., (1997), **State Compensation for Criminal Injuries**, London, Blackstone.
- Parent, D. G., Aurebach B. and Carlson K. E., (1992), **Compensating Crime Victims: A Summary of Policies and Practices**, U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, Washington DC.
- Roberts, A. R., (1990), **Helping Crime Victims**, Newbury Park, Sage.
- Tsitsoura, A., (1989), Assistance to Victims and Prevention of Victimization, In E.C. Viano, (ed.) *ibid.* pp. 205-211.
- United Nations, (1985), **Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power**.
- Van Dijk, J. J., (1985), **Compensation by the State or by the Offender: The Victim's Perspective**, The Hague, R.D.C. Ministry of Justice.
- Walklate, S., (1989), **Victimology: The Victim and the Criminal Justice Process**, London, Unwin Hyman.
- Yarsuvat, D., (1989), Criminal Policy Regarding Protection of the Victim, In Viano, E.C. (ed.), *ibid.* pp. 239-249.