



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 252/17

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המערער: משרד הביטחון - אגף שיקום נכים

נגד

המשיבים: 1. פלוני
2. פלונית

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 8.12.2016
בעת"ם 18691-08-15 שניתן על ידי כבוד השופטת מ'
אגמון-גונן

תאריך הישיבה: כ"ז בשבט התשע"ח (12.2.2018)

בשם המערער: עו"ד יעל מורג יקו-אל

בשם המשיבים: עו"ד אור סאלי

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם טיפול פסיכולוגי לבן או בת זוג של נכה צה"ל הוא חלק מהטיפול שלו זכאי הנכה עצמו לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 (להלן: חוק הנכים או החוק)? או שמא מדובר בהטבה הניתנת מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון, ולכן כפופה לתנאים ולמגבלות שקבועות בהן? זו השאלה הנדרשת להכרעה בערעור שבפנינו.

הרקע לערעור

2. המשיב 1 (להלן: המשיב) סובל מתסמונת PTSD (הפרעת דחק פוסט-טראומטית) כתוצאה מפעילות מבצעית בלבנון שבה נטל חלק בשנת 1984. בעקבות זאת הוא הוכר כנכה צה"ל על פי חוק הנכים על ידי משרד הביטחון, הוא המערער שבפנינו. לאורך השנים חלו שינויים בדרגת נכותו של המשיב, וכיום היא עומדת על 70%. המשיבה 2 (להלן: המשיבה) היא אשתו של המשיב.

3. בשל נכותו נעזר המשיב במערך טיפולי הממומן על ידי משרד הביטחון ואשר נועד לסייע בשיקומו. בין היתר, מסתייע המשיב בטיפול פסיכולוגי פרטני. כמו כן, במהלך השנים 2008-2010 נעזרו המשיבים בטיפול פסיכולוגי זוגי.

4. בחודש מאי 2010 פנה המשיב למשרד הביטחון בבקשה להעניק למשיבה מימון עבור טיפול פסיכולוגי פרטני. בעקבות זאת, הופנתה המשיבה לקבלת טיפול כאמור, בהתאם להוראה 84.03 להוראות אגף שיקום נכים במשרד הביטחון, שעניינה הוא "מימון לטיפול נפשי – נכים" (להלן: הוראה 84.03). בין השאר, מכירה ההוראה בזכאות לטיפול פסיכולוגי של "בן/בת זוג של נכה, או הוריו של נכה, בעל דרגת נכות של 50% ומעלה... כאשר מטרת הטיפול היא שיפור תפקודו של הנכה בזיקה לנכות המוכרת, או מניעת החמרתו" (סעיף 23 להוראה). בהתאם לנספח ג' להוראה 84.03, הטיפול הפסיכולוגי הניתן לבן או בת זוג של נכה צה"ל מוגבל לפרק זמן של שלוש שנים.

5. בסוף חודש יולי 2014, הודיע משרד הביטחון למשיבים על הפסקת מימונו של הטיפול הפסיכולוגי שניתן למשיבה, לאחר שחלפה תקופת הזכאות בת שלוש השנים, בהתאם להוראה.

6. בשלב זה, פנה המשיב אל משרד הביטחון בבקשה לאשר את המשך מימונו של הטיפול הפסיכולוגי שניתן למשיבה. מאחר שהבקשה סורבה, הגישו המשיבים עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עת"ם 15-08-18691, השופטת מ' אגמון-גונן). המשיבים טענו בעתירתם כי ההחלטה להגביל את תקופת הזכאות של המשיבה הייתה בלתי חוקית – מאחר שהתקבלה לטענתם בחוסר סמכות, בחוסר סבירות ועל יסוד שיקולים זרים. באופן כללי יותר, נטען כי משרד הביטחון מחויב במתן טיפול פסיכולוגי לבני ובנות זוג של נכים ללא מגבלת זמן כל עוד הדבר נדרש על מנת למנוע החמרה במצבו של הנכה.

7. ביום 8.12.2016 קיבל בית המשפט המחוזי את העתירה. בפסק דינו ציין בית המשפט המחוזי כי זכותו של המשיב לקבלת טיפול רפואי ממשרד הביטחון מעוגנת בסעיף 43 לחוק הנכים, הקובע כי על אגף השיקום במשרד הביטחון חלה החובה לספק לנכי צה"ל טיפול כולל בנכותם (לרבות עקב החמרה בנכותם), כל אימת שמתגלה צורך בטיפול כאמור. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי גם הטיפול הנפשי הניתן לבן או בת הזוג הוא חלק ממערך הטיפול הכולל בנכה, וכי יש להעניקו כל עוד קיים צורך רפואי בכך.

8. בהמשך לכך, בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי אין מקום לקצוב בזמן או בהיקף את הטיפול הנפשי האמור, שהוא – כך נקבע – חלק מהטיפול הרפואי בנכה עצמו. בית המשפט המחוזי אף דחה את טענת משרד הביטחון לפיה קבלת העתירה תביא לפריצת המסגרת התקציבית, בקבעו כי טענה זו הועלתה בעלמא, מבלי להניח תשתית עובדתית לתמיכה בה.

9. לבסוף, באשר לעניינם הקונקרטי של המשיבים, קבע בית המשפט המחוזי כי הגורמים המקצועיים במשרד הביטחון יבחנו האם מתן טיפול נפשי למשיבה נדרש לצורך שיפור תפקודו של המשיב בזיקה לנכותו או למניעת החמרתו. ככל שהתשובה לכך תהא חיובית, כך נקבע, יינתן המימון לטיפול.

טענות הצדדים בערעור

10. הערעור שבפנינו על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגש, כאמור, על-ידי משרד הביטחון. בעיקרו של דבר, טענתו של משרד הביטחון היא כי עניינו של סעיף 43 לחוק הנכים הוא בטיפול הניתן לנכה עצמו בלבד, ולא לבני משפחתו, וכי טיפולים נוספים בבני המשפחה ניתנים על-פי הוראות משרד הביטחון, ולכן כפופים לאמור בהן.

11. משרד הביטחון טוען כי הוראות נוספות של חוק הנכים מלמדות בבירור כי הכלל הוא שהזכויות והתגמולים המוענקים בחוק זה ניתנים לנכה עצמו, למעט מקרים חריגים ומיוחדים המצוינים מפורשות בחוק, כדוגמת סעיף 40 המסדיר מתן גמלה לאדם שהנכה חייב במזונותיו בשעה שהנכה מרצה עונש מאסר. כמו כן, נטען כי ההבחנה בין הטיפול הפסיכולוגי הניתן לנכה לבין זה שניתן לבני משפחתו מצאה את מקומה גם בהצעת חוק ממשלתית אשר מיועדת לעגן בחוק הנכים הטבות שונות הניתנות כיום מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון. הצעת החוק מתייחסת, כך נטען, בפרקים נפרדים לזכאותו של הנכה לטיפול פסיכולוגי ולזכאותם של בני משפחה

לטיפול זה. לשיטת משרד הביטחון, ניתן ללמוד מכך על התפיסה שזכאותם של בני המשפחה נחשבת ל"זכאות ממעגל שני", שעיקרה תמיכה כלכלית לצורך סיוע לנכה בתפקוד יומיומי, להבדיל מפעולות שהן בליבת השיקום. להשלמת התמונה יצוין כי מעיון באתר הכנסת עולה כי ההצעה אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה ביום 20.2.2017 וכי היא מונחת כעת על שולחנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת (ראו: הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 30), התשע"ז-2017 (להלן: הצעת החוק)). משרד הביטחון מוסיף וטוען כי קביעתו של בית המשפט המחוזי משווה למעשה את מעמדו של הנכה למעמדו של בן או בת זוגו, בניגוד לעיקרון הכללי שביסוד חוק הנכים – הענקת טיפול ושיקום לנכה עצמו.

12. באשר למגבלת הזמן הקבועה בהוראה 84.03, נטען כי היא סבירה ומאוזנת לגופה. בהקשר זה, משרד הביטחון גורס כי תקופת טיפול של שלוש שנים עונה לסטנדרט מקובל של טיפול פסיכולוגי ממושך. לאורך תקופה כזו, כך נטען, ניתן לקיים כ-150 פגישות. משרד הביטחון אף חוזר ומדגיש כי הנכה עצמו – ככל שהוא לוקה בנכות נפשית שדרגתה עולה על 10% – זכאי לקבלת טיפול פסיכולוגי בטווח זמן בלתי מוגבל, ובכלל זה גם לקבלת טיפול פסיכולוגי משפחתי וזוגי, שבו יכולים בן או בת הזוג להשתלב (כפי שאף היה בעניינם של המשיבים).

13. מנגד, המשיבים סבורים כי דין הערעור להידחות. המשיבים סומכים ידיהם על קביעותיו של בית המשפט המחוזי, וסבורים כי הטיפול בבן או בת זוגו של הנכה הוא צורך חיוני של הנכה עצמו ועל כן הוא חלק מהטיפול בו. בהקשר זה מטעימים המשיבים כי סעיף 43 לחוק הנכים אינו דורש שהטיפול יינתן ישירות לגופו (או לנפשו) של הנכה עצמו. הם אף מדגישים כי יש מקום ליתן פרשנות רחבה לחוק הנכים.

14. באופן יותר ספציפי, המשיבים טוענים כי מטרתו של הטיפול הקונקרטי שניתן למשיבה מכוון למניעת החמרה בתפקודו של המשיב, וכי אין מדובר בטיפול שנועד לרווחתו של המעגל המורחב של בני המשפחה. על רקע זה, המשיבים טוענים כי ערעורו של משרד הביטחון הוא למעשה ערעור על קביעה עובדתית ולא משפטית, ועל כן אין מקום לקבלו.

15. להשלמת התמונה יצוין כי לצד הודעת הערעור הגיש משרד הביטחון גם בקשה לעיכוב ביצוע חלקי של פסק דינו של בית המשפט המחוזי, במובן זה שתושעה תחולתן של הקביעות העקרוניות בפסק הדין. בצד זאת, משרד הביטחון לא ביקש עיכוב ביצוע

בעניינם הפרטני של המשיבים. ביום 17.1.2017 נעתר השופט י' דנציגר לבקשה לעיכוב ביצוע במתכונת האמורה. בהמשך לכך, בסיכומי התשובה שהגיש משרד הביטחון נמסר עדכון ולפיו הגורמים המקצועיים באגף השיקום אישרו את המשך הטיפול הפסיכולוגי שניתן למשיבה, ואישור זה מתחדש מעת לעת.

דיון והכרעה

16. לאחר שבחנו את טיעוני הצדדים מצאנו כי דין הערעור להתקבל. מסקנתנו זו מבוססת על פרשנותו של חוק הנכים, ואינה באה לגרוע מן החשיבות הנודעת לטיפול הפסיכולוגי הניתן לבני ובנות זוגם של נכי צה"ל.

17. בכתבי הטענות ובדיון שהתקיים בפנינו העלו הצדדים טענות שונות, אולם בסופו של דבר התמקדה המחלוקת האופרטיבית בתיק זה בשאלה אחת בלבד: האם יש לראות בטיפול הפסיכולוגי בבן או בבת הזוג של הנכה חלק מן הטיפול בנכה עצמו כמובנו בסעיף 43 לחוק הנכים? זוהי שאלה משפטית, שהתשובה לה מצויה כאמור בפרשנותו של חוק הנכים, להבדיל משאלה עובדתית קונקרטית. בהתאם לכך, ועל מנת להשיב עליה, נציג בקצרה את הוראות החוק והנהלים הרלוונטיים למחלוקת.

18. סעיף 43 לחוק הנכים, שכותרתו "טיפול בנכים", קובע כדלקמן:

"(א) כל נכה יקבל על חשבון המדינה, בתנאים שייקבעו בתקנות, טיפול במחלה שחלה בה או בחבלה שנחבל או במחלה שהחמירה בתקופת שירותו עקב שירותו בכל עת שיתגלה צורך בטיפול כאמור.

...

(ג) "טיפול", בסעיף זה - טיפול רפואי, ובכלל זה טיפול חירורגי, בדיקות רפואיות, אישפוז, טיפול בית, הבראה, ואספקת רפואות, מכשירים רפואיים, תותבות, מכשירים אורטופדיים, מכשירי תנועה לקיטעים ולמשותקים וכלבי נחיה לעיוורים והשתתפות בהוצאות החזקתם של כל אלה".

19. לצדו של חוק הנכים, הוחלט במהלך השנים על הענקת הטבות נוספות לנכי צה"ל מכוח הוראות פנימיות של משרד הביטחון. מערכת הטבות זו נועדה לתת מענה לצרכים שונים של הנכים, ועל כן היא רחבה יותר מן הטיפולים המוענקים מכוח חוק הנכים עצמו. הוראה 84.03 היא אחת מאותן הוראות פנימיות. בין השאר, מגדירה הוראה זו את הזכאות לטיפול של בני זוג של נכים או של הוריהם כך:

"בן/בת זוגו של נכה, או הוריו של נכה בעל דרגת נכות של 50% ומעלה, או של נכים חולי נפש ופגועי ראש מ-20% ומעלה (או 10% ומעלה למי שנכותם נקבעה לפני 1/1/96), כאשר מטרת הטיפול היא שיפור תפקודו של הנכה בזיקה לנכות המוכרת, או מניעת החמרתו. כל זאת בתנאי שדבר הטיפול הינו בידיעת הנכה ובהסכמתו, אלא אם מדובר בפסול דין הזקוק לאפוטרופוס.
הערה: כאשר נקבע הצורך ב'טיפול משפחתי' – ניתן לצרף את הילדים של הנכה כחלק מ'הקבוצה הטיפולית'".

20. כפי שצוין לעיל, בנספח ג' להוראה 84.03 מצורפת טבלה המפרטת את תקופות הסיוע בהתאם לאחוזי הנכות, טווח הזמן מהפגיעה וקריטריונים נוספים. בהתאם לכך, נקבע כי בן או בת זוגו או הוריו של הנכה יהיו זכאים לקבלת טיפול פסיכולוגי לתקופה של עד שלוש שנים, כאשר מדובר בטיפול פסיכולוגי הניתן בזיקה לנכות המוכרת של בן או בת הזוג הנכה. השאלה היא אפוא האם הגבלה זו היא אפשרית – קודם כול במישור הסמכות. לכאורה, ככל שהטיפול הפסיכולוגי הניתן לבני ובנות זוג של נכי צה"ל הוא חלק אינטגרלי מהטיפול המוענק לנכה עצמו לפי סעיף 43 לחוק הנכים, הגבלתה של הזכאות לטיפול האמור במסגרת הוראה 84.03 מעוררת קושי, בהתחשב בכך שמדובר בהטלת מגבלה על זכות סטטוטורית בגדרה של הנחיה מינהלית. לעומת זאת, ככל שהטיפול הפסיכולוגי האמור ניתן שלא כחלק מהטיפול המוענק לפי סעיף 43 לחוק, אלא כהטבה נוספת ונפרדת ממנו – בחינתה של ההוראה המגבילה תיעשה לפי אמות מידה שונות לגמרי.

21. לאחר ששקלנו את הדברים, אנו סבורים כי במחלוקת זו הדין עם משרד הביטחון. מלשונו של סעיף 43 לחוק הנכים עולה בבירור כי הוא קובע את זכאותו של הנכה – והנכה בלבד – לקבלת טיפול, לרבות טיפול רפואי ובהתאם להגדרה שניתנה לכך בחוק ובפסיקה. הסעיף מציין מפורשות כי "כל נכה" יקבל במימון המדינה טיפול במחלה שחלה בה (או שהחמירה) עקב שירותו. לשיטתנו, לשון זו אינה משתמעת לשתי פנים.

22. מסקנה זו מתחזקת גם בפניה לתכליתו חוק הנכים. מן המפורסמות הוא שתכליתו של חוק הנכים היא מימוש החובה המוסרית של המדינה לדאוג למי שנלחם לשם הגנתה ובטחונה (ראו: בג"ץ 8487/03 ארגון נכי צה"ל נ' שר הביטחון, פ"ד סב(1) 296, 324 (2006); עע"ם 543/13 גזית נ' משרד הביטחון, פסקה ט"ז (3.11.2013); עופר שנקר "מעמד החייל כניזוק – אחריותם הנזיקית של המדינה ושלוחיה כלפי ניזוקים

בשירות צבאי" משפט וצבא 15, 1, 2 (2001)). בהתאם לכך, החוק מכוון את הסדריו באופן ישיר לנכים עצמם. בהקשר זה יש אף טעם בטענת המדינה כי ניתן ללמוד מהסדרים ספציפיים הקבועים בחוק בעניין הענקת זכאות לאנשים נוספים הקשורים בנכה או תלויים בו כי הכלל הוא שהנכה וצרכיו הישירים הם שעומדים במוקד החוק.

23. אכן, הטענה כי טיפול בבני משפחתו של נכה הוא למעשה חלק אינטגרלי מהטיפול בנכה עצמו מעוררת אהדה – אולם היא מרחיקת לכת בהתחשב בדין הקיים. איננו ממעיטים ולו במעט מערכו של טיפול פסיכולוגי הניתן לבני משפחתו של אדם הסובל ממחלה נפשית, אשר ודאי עשוי לתרום ולסייע להליך השיקומי של אותו אדם ולהליך ההתמודדות של המשפחה כולה. אולם, השאלה האם להעניק טיפול זה באופן החורג מהזכאות הקבועה בחוק הנכים, ואם כן באיזו מתכונת והיקף, היא שאלה שבמדיניות המסורה לרשות המבצעת. איננו נדרשים להכרעה בה, וממילא מלוא התמונה בעניין זה לא נפרשה בפנינו. מבלי לנקוט עמדה אפשר להוסיף, כי אין בפסק דיננו כדי להכריע בשאלה, אשר כלל לא הייתה בפנינו, האם יש מקום לכך שההוראה תכלול הכרה במקרים חריגים שבהם יוענק הטיפול למשך תקופה ארוכה משלוש שנים. ניתן כמובן לקוות כי הכוונה להסדיר את הנושא בחקיקה תוביל ליצירת מתווה שקוף ושלם של הנושא. לצד זאת, ולמען השלמת התמונה, נציין כי איננו סבורים שתוכנה של הצעת החוק מלמד כשלעצמו על המצב המשפטי העדכני (ראו והשוו: בל יוסף "אליה וקוץ בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה" עיוני משפט מ 320 (2017)).

24. משהכרענו במחלוקת האמורה, איננו סבורים כי הונחה בפנינו תשתית המצדיקה התערבות בהחלטתו של משרד הביטחון בנוגע להפסקת מימון הטיפול הפסיכולוגי הניתן למשיבה. לא מצאנו כי החלטה זו ניתנה בסטייה מעקרונות המשפט המינהלי, וזאת בשים לב לנוסחה של הוראה 84.03 ולאמת המידה המצומצמת להתערבותנו בהחלטות מסוג זה (ראו: בג"ץ 9054/11 זמירלי נ' שר הביטחון, פסקה י"א וההפניות שם (23.2.2012); עע"ם 3801/13 ארז נ' שר הביטחון, פסקאות 30-31 (21.7.2016)).

25. סיכומם של דברים: במקרה זה לא היה מקום להתערבות בהחלטתו של משרד הביטחון. אין בכך כדי לגרוע מן ההכרה בקשיים שעמם נדרשים המשיבים להתמודד עקב מצבו של המשיב. במישור האנושי, ניתן בהחלט להבין את טענותיהם בדבר הקשר ההדוק בין הטיפול הפסיכולוגי במשיבה לבין שיקומו של המשיב, המתמודד עם קשיים נפשיים. אנו מאחלים לו בריאות שלמה. עם זאת, במישור המשפטי – בהתאם לדין

הנוהג – קיימת הבחנה בכללי הזכאות לטיפול בין המשיב עצמו למשיבה, והביקורת השיפוטית המופעלת על ההחלטה המינהלית מבוססת על הבחנה זו.

26. אשר על כן, הערעור מתקבל, ומתבטל פסק דינו של בית המשפט המחוזי. יובהר, כי אין בקבלת הערעור כדי לשלול מן המשיבה זכאות לטיפול שהוענקה לה בהתאם להחלטה פרטנית שהתקבלה בעניינה במשרד הביטחון, לפנים משורת הדין או לפי כל הסדר אחר. בנסיבות העניין, איננו עושים צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, ה' באדר התשע"ח (20.2.2018).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה