

**אימוץ המלצות דו"ח הוועדה הציבורית לגיבוש הסדר פיצוי מיוחד לעובדי הוועדה לאנרגיה**  
**אטומית שחלו במחלת הסרטן ("ועדת ריבלין")**

**הצעה להחלטה**

**מ ח ל י ט י ם :**

1. לאמץ את המלצות דו"ח הוועדה הציבורית שמינתה שרת המשפטים לגיבוש הסדר פיצוי מיוחד לעובדי הוועדה לאנרגיה אטומית (להלן: "הוא"א") שחלו במחלת הסרטן, בראשות המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כב' השופט אליעזר ריבלין, שהוגש ביום 27 באוקטובר 2015 (להלן: "הדו"ח"), אשר עיקריהן מובאים להלן –
  - (א) קביעת הסדר פיצוי ייחודי, שיחול על מחלות סרטן המוכרות כבעלות קשר סיבתי אפשרי לחשיפת עובד לקרינה ולחומרים מסוכנים, מבלי להתנות הזכאות לפיצוי בהוכחת רשלנות או אשם מסוג אחר מצד המדינה, כפי שנעשה במדינות שונות המחזיקות במרכזי מחקר גרעיני או כורים גרעיניים; זאת, נוכח הצורך במתן פיצוי הולם לעובדי הוא"א שחלו בסרטן, בהתחשב בתרומתם המיוחדת ומתוך הכרה בקשיים הכרוכים בניהול תביעות משפטיות בנושא זה עבור המדינה ועבור העובדים;
  - (ב) ההסדר ייקבע כמסלול חילופי להגשת תביעה נזיקית רגילה, לפי בחירת העובד;
  - (ג) לשם חישוב הפיצוי יופעל מנגנון המבוסס על אחריות יחסית, ושיעורו, שייגזר מההסתברות לקיומו של קשר בין החשיפה של העובד לבין התפרצות המחלה, יקבע תוך שימוש בפקטורים מיטיבים ולפי נוסחאות מקובלות מבחינה מדעית ופשוטות ליישום;
  - (ד) עובד יהיה זכאי לפיצוי בסכום קבוע, שאינו תלוי בהוכחת נזק, ובלבד שקיימת הסתברות מינימלית לקשר בין עבודתו לבין התפרצות המחלה;
  - (ה) לא יבוצעו ניכויים שונים מן הפיצוי, אף מקום בו נהוג לבצעם לפי הדין הכללי;
  - (ו) הזכאות לפיצוי וגובהו יקבעו על ידי ועדה מתמדת שתוקם לצורך כך.
2. הממשלה מודה לחברי וועדת ריבלין על הכנת הדו"ח ומביעה הערכתה העמוקה על העבודה המקיפה והיסודית שהשקיעו בו.
3. להטיל על השר יובל שטייניץ (להלן: "השר"), לטפל מטעם הממשלה בכל ההיבטים הכרוכים ביישום המלצות הדו"ח.
4. למנות צוות אשר יגיש לשר בתוך 3 חודשים תכנית פעולה מפורטת ליישומן של המלצות הדו"ח, הכוללת לוחות זמנים ופירוט המשאבים והתקציבים הכרוכים בכך. בראש הצוות תעמוד החשבת הכללית במשרד האוצר, רו"ח עו"ד מיכל עבאדי בויאנג'ן, וחבריו

יהיו נציגים ממשרדי הממשלה והגופים הבאים : נציג השר, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג אגף החשבת הכללית במשרד האוצר ונציג משרד המשפטים. המלמ"ב, המוסד לביטוח לאומי, משרד הבריאות והוועדה לאנרגיה אטומית יעמידו לרשות הצוות כל מידע וסיוע שיידרשו לשם ביצוע עבודתו. מנכ"לי המשרדים והגופים האמורים יעבירו לשר את שמות נציגיהם או שמות אנשי הקשר אצלם, לפי העניין, בתוך 14 יום. דו"ח הוועדה הציבורית לגיבוש הסדר פיצוי מיוחד לעובדי הוועדה לאנרגיה אטומית שחלו במחלת הסרטן ("ועדת ריבלין") נמצא באתר :

**<http://vaadatrivlin.gov.il/vr/pages/default.aspx>**

## דברי הסבר

### רקע כללי

החל משנות ה-90 של המאה הקודמת הוגשו לבתי המשפט תביעות רבות נגד המדינה בעניינם של עובדים במרכזי הוועדה לאנרגיה אטומית (להלן: "הוא"א"), בעבר ובהווה, אשר לקו במחלות ממאירות, בטענה לקשר בין מחלתם לבין חשיפה לקרינה מייננת או לחומרים מסוכנים במסגרת עבודתם במרכזי הוא"א. מרביתן של התביעות עדיין תלויות ועומדות. ניהול תביעות אלה עורר קשיים במישור של הגנה על מידע רגיש באופן שפגע ביכולת המדינה לנהל הגנה יעילה וכן במישור יחסי העבודה במרכזי הוא"א, תוך שהוא מחייב הקצאת משאבים משמעותיים של המדינה.

ביום 4 באפריל 2013 מינתה שרת המשפטים ועדה ציבורית לבחינת האפשרות להחיל הסדר מיוחד על העובדים במרכזי הוא"א, שאינו מבוסס על הצורך להוכיח אשם ושייתן מענה הולם, שוויוני, קצר ויעיל, לצורך פיצוי במקרים המתאימים (להלן: "ועדת ריבלין" או "הוועדה"). בהתאם לכתב המינוי של הוועדה, הסדר זה יחול על אלה אשר יעדיפו מנגנון זה על פני קיום הליך משפטי ובמקומו. בכתב המינוי התבקשה הוועדה ליתן המלצותיה לממשלה להסדר פיצוי מיוחד כדלקמן:

1. קביעת קריטריונים לקיומו של קשר בין המחלה לבין חשיפתם של העובדים לקרינה מייננת או לחומרים מסוכנים אחרים;

2. מודל לפיצוי עובדים במרכזים שחלו במחלה ממארת העומדים בקריטריונים לקיומו של קשר כאמור בסעיף 1 או לבאים מכוחם.

חברי הוועדה נתמנו המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס), כב' השופט אליעזר ריבלין, יו"ר הוועדה; רו"ח עו"ד מיכל עבאדי בויאנג'ו, החשבת הכללית במשרד האוצר; עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי); פרופסור רבקה כרמי, נשיאת אוניברסיטת בן-גוריון; פרופסור אריאל פורת מן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, לשעבר דיקן הפקולטה למשפטים; ופרופסור ניר פלד, מומחה ברפואה פנימית, ריאות ואונקולוגיה במרכז רפואי רבין.

בפני הוועדה נשמעו עדויות מפי עובדים של הוא"א בעבר שחלו במחלות סרטן ועדויות מפי גורמים שונים בוא"א באשר לפעילות המתבצעת בה ובאשר לאמצעי הבטיחות והבקרה הנהוגים בה. בנוסף, ערכו חברי הוועדה סיור באחד ממרכזי הוא"א. כן נשמעו בפני הוועדה עדויות של אנשי מקצוע בתחומי מדע שונים שהתייחסו לקרינה מייננת בהיבטים פיזיקאליים, ביולוגיים, רפואיים ותעסוקתיים וכן עדויות בנוגע להסדרי הפיצוי הקיימים במדינות אחרות.

בפני הוועדה הוצגו נתוני החשיפה לקרינה של עובדי הוא"א והיא קיימה סקר תחלואה עצמאי בקרב עובדים אלה, על מנת לבדוק אם קיימים שיעורי תחלואה חריגים במחלות הסרטן. בהמשך לסקר זה, אשר לצורך ביצועו הסתייעה הוועדה במומחים בלתי תלויים מן השורה הראשונה ובמרכז הרישום הלאומי לסרטן במשרד הבריאות, קבעה ועדת ריבלין כי ברוב המוחלט של מחלות הסרטן לא נמצאה תחלואה עודפת בקרב העובדים, בהשוואה לתחלואה הצפויה על פי נתוני האוכלוסייה היהודית הכללית.

לאחר שהשלימה את עבודתה, הגישה ועדת ריבלין ביום 27 באוקטובר 2015 את המלצותיה בדבר הסדר פיצוי, אשר בגיבושו ננקטה על ידה, כאמור בדו"ח, גישה מקלה ומיטיבה באופן

משמעותי לעומת הדין הקיים, כך שמסגרתו, כפי שציינה הוועדה, יזכו לפיצוי עובדים רבים שלפי הדין הקיים ספק רב אם היו זוכים לפיצוי כלשהו.

#### עיקרי ההסדר המוצע על ידי ועדת ריבלין והעקרונות המנחים בבסיסו

כפי שהובהר על ידי הוועדה, הצורך ביצירת מנגנון פיצוי ייחודי לעובדי הוא"א שחלו נובע מהצטרפותם של מספר גורמים ייחודיים: תרומתם של העובדים לביצוע מדיניות הממשלה בתחום המחקר והפיתוח הגרעיני; הקושי להוכיח את קיומו של קשר סיבתי בין החשיפה לקרינה לבין המחלה במסגרת הדין הקיים; והרגישות המיוחדת הנלווית לניהול תביעותיהם של העובדים בבית המשפט.

נוכת שיקולים אלה ממליצה ועדת ריבלין לקבוע הסדר פיצוי וולונטרי, מיוחד ומיטיב, עבור עובדי הוא"א שחלו בסרטן, ולנקוט במסגרת הסדר זה בגישה מקלה ביחס לדין הקיים, כמפורט בהרחבה בדו"ח. כאמור בדו"ח, מדינות שונות המחזיקות במרכזי מחקר גרעיני או כורים גרעיניים אימצו הסדרי פיצוי ייחודיים, שאינם תלויים בשאלת קיומה של אחריות נזיקית, בעניינם של עובדים במרכזים מסוג זה שחלו במחלה ממארת. משכך, מציעה הוועדה לוותר באופן מלא על הצורך להוכיח אשם מצד המדינה בחשיפת העובדים לקרינה או לחומרים מסוכנים על מנת לזכות בפיצוי. לשם קביעת הזכאות לפיצוי יופעל מנגנון המבוסס על אחריות יחסית ושיעור הפיצוי, אף שייגזר מהסתברות קיומו של קשר סיבתי, יהיה גבוה יותר ממכפלת הפיצוי המלא בהסתברות זו (בדומה להסדר האנגלי). בנוסף, כל עובד שחלה וההסתברות לקיומו של קשר סיבתי בין חשיפתו לקרינה לבין מחלתו עולה על סף מינימאלי, יהיה זכאי לפיצוי מינימאלי בסכום קבוע. הזכאות לפיצוי וגובהו - שיחושב לפי מספר משתנים תוך שימוש בפקטורים מיטיבים ולפי נוסחאות פשוטות ליישום - ייקבעו על ידי ועדה מתמדת שתוקם לצורך כך ויכהנו בה, בין היתר, שופט מחוזי, רופא אונקולוג בכיר ונציג אגף החשב הכללי; זאת, כמסלול חילופי להגשת תביעה נזיקית רגילה, לפי בחירת העובד. בהתאם להמלצות הדו"ח, הקמת הוועדה המתמדת וניהולה יהיו באחריותו ובסמכותו של משרד ראש הממשלה, אשר יפעילה באמצעות החברה הממשלתית "ענבל חברה לביטוח בע"מ".

באשר לתובעים שתביעתם תלויה ועומדת ביום פרסום הדו"ח; אף שבכתב המינוי לא נדרשה הוועדה להתייחס לתובעים אלה, ממליצה הוועדה כי הם יוכלו להחליט בתוך שנה מיום הקמת הוועדה המתמדת מהו המסלול המועדף עליהם וכי יחול לגביהם הסדר מיוחד, שבמסגרתו תישא המדינה גם בעלות שכ"ט עורך-דין, עד לתקרה של 25% מן הפיצוי שיקבלו במסגרת ההסדר.

מוצע לאמץ את המלצות דו"ח ועדת ריבלין ולפעול ליישומן ולשם כך להטיל על השר יובל שטייניץ (להלן: "השר"), בהיותו השר המופקד מטעם ראש הממשלה על נושא הוועדה לאנרגיה אטומית, לטפל מטעם הממשלה בכל ההיבטים הכרוכים בכך. כן מוצע להקים צוות בראשות רוי"ח עו"ד מיכל עבאדי בויאנג'ו, החשבת הכללית במשרד האוצר, שימנה נציגים ממשרדי ממשלה וגופים שונים האמונים על היבטים רלוונטיים לנושא, שיגיש לשר, בתוך 3 חודשים, תכנית פעולה מפורטת ליישומן של הדו"ח, הכוללת לוחות זמנים ופירוט המשאבים והתקציבים הכרוכים בכך, ובכלל זה: הקמת המנגנון לקביעת הזכאות לפיצוי, תקציבי הפעלתו של מנגנון זה, סכומי הפיצוי והתשלומים השונים וכדו'. (תקציר הדו"ח של הוועדה הציבורית לגיבוש הסדר פיצוי מיוחד לעובדי הוועדה לאנרגיה אטומית שחלו במחלת הסרטן ("וועדת ריבלין") מצ"ב.

**נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**  
לא צפויות השלכות על משק המדינה ועל כלכלתה.

**תקציב**  
בשים לב להיעדר מידע ונתונים באשר להיקף התביעות שיובאו בפני הוועדה המתמדת וסוגיהן, כמו גם באשר לפרמטרים שונים הנלקחים בחשבון בעת חישוב הפיצוי עבור כל אחד מהפונים לוועדה המתמדת בהתאם להסדר המוצע, קיימת הערכה ראשונית בדבר התקציב הנדרש לצורך הקמת מנגנון ההסדר והפעלתו. הוא"א ביצעה תיעדוף בתקציבה על מנת לפנות מקורות למימון ההוצאות על-פי ההערכה הנ"ל. הערכה זו תוצג בעל-פה בפני חברי הממשלה במהלך הדיון. בהתייחס לסוגיית התקציב, יש לקחת בחשבון את העלות האלטרנטיבית במידה ולא יאומץ ההסדר, של ניהול לאורך שנים של תביעות נזיקין הדורשות תשומות ניכרות, על כל המשתמע מכך.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**  
לא צפויות להצעה השלכות על מצבת כח האדם.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**  
ראש הממשלה ושר האוצר תומכים בהצעה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
לא רלוונטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
מצ"ב חוות דעת משפטית.

**סיווגים**  
סיווג ראשי: 01 ביצועי; 03 תהליך;  
תחום פעולה עיקרי: 03 נושאים אזרחיים;

מוגש על ידי השר יובל שטייניץ

כ"ט באדר א' התשע"ו  
09 במרץ 2016

## תקציר דוח ועדת ריבלין

הוועדה הציבורית לבחינת האפשרות להחלת הסדר פיצוי מיוחד על עובדי הוועדה לאנרגיה אטומית שחלו במחלה ממארת בקשר עם חשיפתם לקרינה מייננת או לחומרים מסוכנים אחרים במהלך עבודתם

אב התשע"ה, יולי 2015

### רקע

1. החל משנות ה-90 של המאה הקודמת הוגשו לבתי המשפט תביעות רבות נגד המדינה בעניינם של עובדים במרכזי הוועדה לאנרגיה אטומית (להלן: **הוא"א**), בעבר ובהווה, אשר לקו במחלות ממאירות. העובדים מאמינים כי התחלואה היא תוצאה אפשרית של החשיפה לקרינה מייננת (להלן: **קרינה**) או לחומרים מסוכנים, במסגרת עבודתם במרכזי הוא"א. תביעות אלה מעוררות סוגיות ייחודיות ורגישות הנוגעות לאינטרסים חיוניים של המדינה. מרביתן של התביעות עדיין תלויות ועומדות בבתי המשפט, אף בחלוף שנים רבות ממועד הגשתן.
2. ביום 4 באפריל 2013 מינתה שרת המשפטים דאז, גבי ציפי לבני, בעקבות החלטתו של שר המשפטים דאז, מר יעקב נאמן, ועדה ציבורית לבחינת האפשרות להחיל הסדר מיוחד על העובדים במרכזי הוא"א, שאינו מבוסס על הצורך להוכיח אשם ושייתן מענה הולם, שוויוני, קצר ויעיל לצורך בפיצוי במקרים המתאימים. הסדר זה, כך נכתב בכתב המינוי של הוועדה, יחול על אלה אשר יעדיפו מנגנון זה על פני קיום הליך משפטי ובמקומו. בכתב המינוי התבקשה הוועדה ליתן המלצותיה להסדר פיצוי מיוחד כדלקמן:
  1. קביעת קריטריונים לקיומו של קשר בין המחלה לבין חשיפתם של העובדים לקרינה מייננת או לחומרים מסוכנים אחרים;
  2. מודל לפיצוי לעובדים במרכזים שחלו במחלה ממארת העומדים בקריטריונים לקיומו של קשר כאמור בסעיף 1 או לבאים מכוחם.
3. חברי הוועדה נתמנו המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס), השופט אליעזר ריבלין, יו"ר הוועדה; רו"ח עו"ד מיכל עבאדי בויאנג'י, החשבת הכללית במשרד האוצר; עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי); פרופסור רבקה כרמי, נשיאת אוניברסיטת בן-גוריון; פרופסור אריאל פורת מן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, לשעבר דיקן הפקולטה למשפטים; ופרופסור ניר פלד, מומחה ברפואה פנימית, ריאות ואונקולוגיה במרכז רפואי רבין.

### פעילות הוועדה

4. בפני הוועדה נשמעו עדויות מפי עובדים של הוא"א בעבר שחלו במחלות סרטן ועדויות מפי גורמים שונים בוא"א באשר לפעילות המתבצעת בה ובאשר לאמצעי הבטיחות והבקרה הנהוגים בה. בנוסף, ערכו חברי הוועדה סיור באחד ממרכזי הוא"א. כן נשמעה בפני הוועדה

עדותם של אנשי מקצוע בתחומי מדע שונים שהתייחסו לקרינה מייננת מהיבטים פיזיקאליים, ביולוגיים, רפואיים ותעסוקתיים. לבסוף, שמעה הוועדה עדויות בנוגע להסדרי הפיצוי הקיימים במדינות אחרות. הפרוטוקולים של אותן עדויות שנשמעו בדלתיים פתוחות פתוחים לעיון הציבור באתר האינטרנט של הוועדה.<sup>1</sup>

5. בפני הוועדה הוצגו נתוני החשיפה לקרינה של עובדי הוא"א. מנתונים אלה עולה כי מרבית העובדים נחשפו לקרינה ברמה נמוכה, אולם יש מבין העובדים שנחשפו גם לרמות קרינה גבוהות יותר.

6. הוועדה החליטה על קיום סקר תחלואה עצמאי בקרב עובדי הוא"א על מנת לבדוק אם קיימים אצלם שיעורי תחלואה חריגים במחלות הסרטן. לצורך ביצוע הסקר הסתייעה הוועדה במומחים בלתי תלויים מן השורה הראשונה ובמרכז הרישום הלאומי לסרטן במשרד הבריאות. ברוב מוחלט של מחלות הסרטן לא נמצאה תחלואה עודפת בסרטן בקרב העובדים, בהשוואה לתחלואה הצפויה על פי נתוני האוכלוסייה היהודית הכללית. זאת, פרט לעלייה בתחלואה בסרטן השד אצל נשים, בסרטן הערמונית אצל גברים, ובמלנומה ממוקדת אצל שני המינים. מתוך סוגי סרטן אלה רק סרטן השד מוכר כמושפע מקרינה מייננת תעסוקתית. יתר על כן, בסוגי סרטן מסוימים, כולל כאלה שמוכרים כמושפעים מקרינה, נמצא שיעור תחלואה נמוך מן הצפוי. מתוך נקיטת גישה זהירה, ולמרות היעדר נתונים סטטיסטיים המצביעים על קיומה של תחלואת יתר בקרב עובדי הוא"א, נמנעה הוועדה מלפרש את הנתונים ככאלה שמוכיחים היעדר תחלואת יתר. זאת, לנוכח הבדלים אפשריים שונים בין האוכלוסייה היהודית הכללית לבין אוכלוסיית העובדים. משכך התבצעה השוואה פנימית, בין העובדים לבין עצמם, במטרה לבחון את השפעת שנות העבודה והחשיפה המצטברת לקרינה על התחלואה. השוואה זו באה לגלות עלייה בסיכון לתחלואה ככל שרמת החשיפה לה היה נתון העובד עולה. השוואה זו הראתה כצפוי עלייה קלה ומובהקת סטטיסטית בסיכון לחלות בסרטן עם עליית החשיפה לקרינה.

## מבנה הדו"ח

7. בדו"ח זה חמישה פרקים. **פרק א'** משמש מבוא ומתאר את הרקע למינוי הוועדה, את סמכויותיה ואת פעילותה. **פרק ב'** עוסק בקרינה מייננת ובהשפעותיה הביולוגיות המוכרות. בפרק זה מוצגת גם העמדה המדעית המקובלת לפיה חשיפה לקרינה מייננת, גם ברמות נמוכות, מעלה את הסיכון לחלות בסרטן. מקום בו החשיפה לקרינה היא ברמה נמוכה, גם העלייה בסיכון לחלות בסרטן היא נמוכה. **פרק ג'** מתאר את סקר התחלואה שנערך בקרב עובדי הוא"א, את מגבלותיו ויתרונותיו ואת תוצאותיו ומשמעותן. מסקנת הוועדה לאחר ביצוע סקר התחלואה היא כי תוצאותיו אינן משנות מן התמונה המדעית הכללית בדבר השפעותיה של קרינה מייננת על הסיכון לחלות במחלות הסרטן. **פרק ד'** עומד על העקרונות המנחים שעומדים בבסיס ההסדר המוצע. **פרק ה'** כולל את המלצות הוועדה ביחס להסדר הפיצוי המיוחד לעובדי הוא"א שחלו במחלות הסרטן.

---

<sup>1</sup> אתר האינטרנט של הוועדה: [vaadatrivlin.gov.il/vr/Pages/default.aspx](http://vaadatrivlin.gov.il/vr/Pages/default.aspx).

## העקרונות המנחים העומדים בבסיס ההסדר המוצע

8. הצורך ביצירת מנגנון פיצוי ייחודי לעובדי הוא"א שחלו עולה על רקע הצטרפותם של מספר גורמים ייחודיים: תרומתם של העובדים לביצוע מדיניות הממשלה בתחום המחקר והפיתוח הגרעיני; הסיכון הבריאותי הכרוך בחשיפה לקרינה מייננת, למרות אמצעי ההגנה הקיימים בוא"א; הקושי להוכיח את קיומו של קשר סיבתי בין החשיפה לקרינה לבין המחלה במסגרת הדין הקיים; והרגישות המיוחדת הנלווית לניהול תביעותיהם של העובדים בבית משפט, כאמור בכתב המינוי של הוועדה. נוכח שיקולים אלה נקטה הוועדה, בגיבוש ההסדר המוצע, גישה מקלה ומיטיבה באופן משמעותי לעומת הדין הקיים. כך, במסגרת ההסדר יזכו לפיצוי עובדים רבים שלפי הדין הקיים ספק רב אם היו זוכים לפיצוי כלשהו. גישה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, במובנים הבאים:<sup>2</sup>

(1) התובעים במסגרת ההסדר אינם נדרשים להוכיח כי התקיים אשם כלשהו בהתנהלות הוא"א על מנת לזכות בפיצוי.

(2) התובעים במסגרת ההסדר עשויים לזכות בפיצוי אף אם ההסתברות, שקיים קשר סיבתי בין עבודתם לבין התפרצות המחלה, נמוכה במידה משמעותית מן הנדרש לפי הדין הקיים.

(3) ההסתברות לקיומו של קשר סיבתי תיחשב, לצורך הפיצוי, כ**כפולה** מערכה הממשי.

(4) ככל שקיים ספק כלשהו בהערכת מנות הקרינה שלהן נחשפו העובדים, יתווסף לערכן **פקטור של 50%**.

(5) לצורך חישוב גובה הפיצוי, תעמוד דרגת הנכות **המינימאלית** של התובעים לפי ההסדר **באופן אוטומטי על 45%**. תובע שדרגת נכותו גבוהה מכך, תיקבע לו דרגת נכות התואמת את נכותו בפועל.

(6) **בנוסף** לפיצוי שיחושב לפי "נוסחת ריבלין" לפיצוי, יקבל כל עובד שחלה בסרטן, ולא היה מבוטח על ידי מקום עבודתו בביטוח מחלות קשות, פיצוי **בסכום קבוע של 75,000 ₪** שאינו תלוי בהוכחת נזק. זאת, בתנאי שההסתברות לקיומו של קשר סיבתי בין עבודתו לבין התפרצות המחלה עומדת על 2% לפחות.

(7) מן הפיצויים שישולמו לפי ההסדר **לא ינוכו רכיבים שונים** אשר לפי הדין הקיים נוהגים בתי המשפט לנכות מתביעות מסוג זה. בין רכיבים אלה ניתן למנות את שווין הרעיוני של גמלאות המוסד לביטוח לאומי מקום בו אין התובע מקבלן בפועל; קצבת "שירותים מיוחדים" של המוסד לביטוח לאומי, אף מקום בו היא משולמת בפועל; ותשלומים מכוח פנסיה תקציבית.

9. בהתאם לאמור בכתב המינוי של הוועדה, **קיים צורך במתן פיצוי הולם לעובדים**, שלקו במחלות ממאירות המיוחסות לקרינה ואשר נחשפו לקרינה או לחומרים מסוכנים במהלך עבודתם, **ללא קשר לאחריות הנזיקית של המדינה**. מן הראוי כי תתקיים הדדיות בין נכונותם של העובדים לתרום לביצוע מטרות הממשלה בתחום המחקר הגרעיני לבין נכונותה

---

<sup>2</sup> על כל אחד ממאפיינים אלה יורחב בהמשך.



של המדינה לעמוד לצדם בעת שהתממש אולי אחד מן הסיכונים הכרוכים בעבודתם. אין זה ראוי לבחון את עניינם של העובדים שחלו רק במשקפיים של זכויותיהם לפי הדין הנזיקי ומשכך מתחייבת מציאת דרך שונה לפיצוי הוגן.

10. בנוסף, **קיים קושי מיוחד לנהל הליכים משפטיים במערכת המשפט האזרחית בנושאים האמורים.** עריכת סידורים מיוחדים לאבטחת מידע מקשה הן על הבטחת זכויותיהם הדיוניות של התובעים ושל המדינה הן על ניהול המשפט. ברי, כי לא העובדים שחלו הם הנדרשים לשאת במחיר הקושי הדיוני. מנגד, לא ניתן להזניח את האחריות הכבדה של שמירה על האינטרסים החיוניים של המדינה. לפיכך, ביקשה הוועדה ליצור הסדר מיטיב, שיעודד את התובעים הפוטנציאליים השונים לממש את זכויותיהם מחוץ לכותלי בית המשפט. הפחתת התמריצים של התובעים להגיע לבתי המשפט היא דרך הוגנת כלפי התובעים, יעילה מבחינה מנהלית, ויש בה כדי להקטין את הסיכון הכרוך בפגיעה באינטרסים חיוניים.

11. **שיקול חשוב נוסף בעיצוב ההסדר המוצע נגע לצורך במנגנון שבמסגרתו יוכלו העובדים שחלו לקבל פיצויים במהירות וביעילות, ובדרך שקופה ופשוטה ככל הניתן.** "פיצוי הולם" משמעו, בין השאר, פיצוי שהדרך לקבלתו אינה ארוכה ומייסרת. פשטות ומהירות קבלת הפיצויים במסגרת ההסדר תורמות גם להיותו אפשרות כדאית ומושכת עבור התובעים הפוטנציאליים, ולהקטנת כדאיות הפנייה לבית המשפט, על הקשיים הכרוכים בה. נוכח שיקול זה, העדיפה לעיתים הוועדה כללים ברורים ואחידים לשם קביעת גובה הפיצוי על פני בחינה אינדיבידואלית מלאה של כל מקרה ומקרה.

12. **בעיצוב ההסדר נלקח בחשבון הצורך שההסדר המוצע ישתלב כראוי בדין הישראלי ויעלה כמידת האפשר בקנה אחד עמו.** לפיכך, בחנה הוועדה הסדרים מיוחדים אחרים בדין הישראלי, ובראשם חוקי התגמולים העוסקים בנפגעי צה"ל ובחללי צה"ל ודיני הביטוח הלאומי. כמו כן, מקום בו לא הכתיבו מטרותיו המיוחדות של ההסדר סטייה מדיני הנזיקין הכלליים, גובש ההסדר לאור העקרונות המקובלים בהם, במיוחד בכל הנוגע לכימות הפיצוי בגין נזקי גוף.

13. **תרומה מרכזית לעיצוב הסדר הפיצוי תרמו הניסיון והידע שהצטברו במדינות אחרות, בעיקר בארה"ב ובאנגליה, באשר לפיצוי נפגעי קרינה העובדים בכורים גרעיניים.** הוועדה בחנה בתשומת לב את הסדר הפיצוי האמריקאי ואת הסדר הפיצוי האנגלי, ואף שמעה מומחים מאותן מדינות אשר תארו בפניה לא רק את ההסדר החוקי, אלא גם את מנגנון הפעלתו ואת הניסיון שהצטבר מהפעלה זו במהלך השנים. הסדרים אלה מתמודדים עם חלק נכבד מן הסוגיות המתעוררות גם ביחס לעובדי הווא"א, ובהן אופן ההתייחסות לשאלת קיומו של אשם מצד המדינה ואופן הוכחתו של קשר סיבתי בין החשיפה לקרינה לבין התחלואה בסרטן – זאת על רקע קיומם של גורמי סיכון מרובים לתחלואה בסרטן ועל רקע הידע המדעי הקיים בנוגע לסיכון הנובע מחשיפה לקרינה. אף שקיימים הבדלים של ממש בין שני הסדרי פיצוי אלה, רב גם המשותף ביניהם. כך למשל, הן ההסדר האנגלי הן ההסדר האמריקאי אינם מתנים את קבלת הפיצוי בהוכחת אשם מצד המדינה. בנוסף, שני ההסדרים נסמכים על ידע מדעי כמותי בדבר הקשר בין קרינה למחלת הסרטן. על בסיס הידע הזה נבנו נוסחאות מתמטיות המאפשרות לאמוד באופן מספרי את ההסתברות לקיומו של קשר סיבתי בין החשיפה של עובד מסוים לקרינה לבין התפרצות מחלתו.

שני עקרונות אלה – היעדר הצורך בהוכחת אשם כתנאי לפיצוי ושימוש בנוסחאות מקובלות מבחינה מדעית לכימות הסתברות קיומו של קשר סיבתי, אומצו גם בהסדר המוצע.

### ההסדר המוצע

14. ההסדר המוצע אינו מתנה את הזכאות לפיצוי בהוכחת רשלנות או אשם מסוג אחר מצד המדינה. תנאי הסף לזכאות לפיצוי במסגרת ההסדר הם:

(8) ההסדר יחול על כל אדם שעבד באחד ממרכזי הווא"א או ביצע תפקיד כלשהו בהם, לרבות מי שלמד בהם.

(9) ככלל, יחול ההסדר על רשימה סגורה של מחלות המוכרות כבעלות קשר סיבתי אפשרי לחשיפה לקרינה. במקרים שבהם נטען כי התחלואה נגרמה עקב חשיפה לחומרים מסוכנים, יחול ההסדר על כל מחלות הסרטן.

15. תובע שעמד בשני תנאי הסף יהיה זכאי לקבל פיצוי שגובהו ייקבע לפי נוסחת הפיצוי הבאה, המורכבת ממספר גורמים:

(1) נזק לא ממוני, A, אשר הפיצוי המקסימלי בגינו הינו 500,000 ₪.

(2) נזק ממוני, B, בגין הפסדי השתכרות.

(3) נזק ממוני, C, בגין צרכי סיעוד של העובד, ככל שאלה קיימים.

(4) שיעור הנכות של התובע, <sup>3</sup>D.

(5) ההסתברות שמחלתו של התובע נגרמה עקב חשיפה לקרינה או לחומרים מסוכנים במקום עבודתו, E, כשהיא מוכפלת בשתיים.<sup>4</sup>

(6) פיצוי בסכום קבוע, F, בסך 75,000 ₪, שלו יהיה זכאי עובד שחלה, והוא לא נכלל בהסדר הביטוחי שעורכת כיום הווא"א לעובדיה, וזאת בתנאי שההסתברות שמחלתו נגרמה עקב חשיפה לקרינה או לחומרים מסוכנים במקום עבודתו עומדת על 2% לפחות. סכום זה יתווסף לפיצוי שיוענק על פי הנוסחה אך ינוכה מרכיב A שבתוך הנוסחה.

(7) תגמולי ביטוח, G, המשולמים כיום לעובד הווא"א שחלה. עובדי הווא"א שזכאים לכך ימשיכו לקבל תגמולים אלה במסגרת הסדר הביטוח במקום עבודתם.

(8) נוסחת הפיצוי המוצעת, ביחס לעובדים הזכאים לתגמולי ביטוח במסגרת הסדר הביטוח במקום עבודתם, הינה:

$$2E * [D * (A - G + B) + C]$$

עובדים אלה מקבלים, כאמור, בנוסף לפיצוי במסגרת ההסדר המוצע את תגמולי הביטוח (G).

נוסחת הפיצוי המוצעת, ביחס לעובדים שאינם זכאים לתגמולי ביטוח במסגרת הסדר הביטוח במקום עבודתם, הינה:

$$2E * [D * (A - F + B) + C] + F$$

<sup>3</sup> קביעת שיעור הנכות נעשית באופן המיטיב עם התובעים, כמפורט בסעיף 19 להלן.

<sup>4</sup> חישוב ההסתברות שמחלת התובע נגרמה עקב חשיפה לקרינה נעשית תוך שימוש בהנחות מיטיבות בנוגע לרמת הקרינה שאליו הוא נחשף, כך שכל ספק בעניין זה יפעל לטובתו. לפירוט ראו סעיפים 22-23 להלן.

להלן נעמוד על מרכיבים אלה בפירוט.

16. **נזק לא ממוני (A)** – הפיצוי במסגרת ההסדר המוצע יכלול רכיב בגין הנזק הלא ממוני שנגרם לתובע. רכיב זה יעמוד על סכום מקסימאלי של 500,000 ש"ח, צמוד למדד המחירים לצרכן. סכום זה יוכפל בדרגת הנכות של התובע.

17. **נזק ממוני בגין אובדן השתכרות (B)** – אנו מציעים כי במסגרת ההסדר תיעשה סטנדרטיזציה של "בסיס השכר" שלפיו יחושבו הפסדי ההשתכרות. הפיצוי בגין הפסדים אלה יחושב לפי שכר העבודה הממוצע בוא"א כשהוא מוכפל במספר החודשים שבין המועד שבו חלה התובע ועד למועד הגיעו לגיל הפרישה החוקי. סכום זה יוכפל בדרגת הנכות של התובע. שכר העבודה הממוצע ייקבע לפי נתוני השכר של השנתיים שקדמו להגשת התביעה, ויכלול תוספות לשכר, ובכלל זה הטבות סוציאליות כגון הפרשה לפנסיה וכן שעות נוספות.

18. אם קוצרה תוחלת חייו של העובד עקב המחלה המזכה אותו בפיצוי, תקום לו זכאות לפיצוי בגין אובדן ההשתכרות בתקופת קיצור תוחלת החיים. הפיצוי בגין תקופה זו יחושב לפי השכר הממוצע בוא"א, כאמור בסעיף הקודם, ולפי דרגת נכות של 100%. מן הסכום שיתקבל יתבצע ניכוי של 20%, בגין הוצאות המחייה של התובע, שלא יוצאו עקב המוות, בדומה לניכוי המתבצע בדיני הנזיקין הרגילים.

19. אם נפטר תובע בטרם קיבל פיצוי, תעבור זכותו לפיצוי לעזיבונו, ותלוייו יהיו זכאים לפיצוי בגין אובדן תמיכתו בהם. כאשר יש זהות בין תלוייו של תובע שנפטר לבין יורשיו, לא ייערך חישוב נפרד של הפיצויים המגיעים לתלויים. כאשר אין זהות בין תלוייו של התובע המנוח לבין יורשיו, יחולק הפיצוי בגין הפסדי ההשתכרות בין התלויים לבין העזיבון לפי שיטת הידות, כפי שהיא מיושמת על ידי בתי המשפט בתביעות נזיקין רגילות.

20. **נזק ממוני בגין הוצאות סיעוד ועזרת הזולת (C)** – פיצוי בגין הוצאות סיעוד ועזרת הזולת ישולם לתובעים שזכאים לקצבת "שירותים מיוחדים" מהמוסד לביטוח לאומי. גובה הפיצוי במסגרת ההסדר המוצע יעמוד על כפל סכום קצבת השירותים המיוחדים שלה זכאי התובע, אשר יוכפל במספר החודשים שבין המועד שבו חלה התובע ועד לסוף תוחלת חייו הצפויה. בנוסף, הקצבה שהתובע מקבל מהמוסד לביטוח לאומי לא תנוכה מן הפיצויים לפי ההסדר המוצע.

21. **דרגת הנכות של התובע (D)** – דרגת הנכות הרפואית של התובע תשמש, כאמור, מדד להערכת גובה הפיצוי הלא ממוני ולהערכת גובה הפיצוי בגין אובדן כושר השתכרות. דרגת הנכות תעמוד על שיעור מינימאלי של 45%. ככל שדרגת נכותו היציבה של התובע גבוהה מן השיעור המינימאלי, תקבע הוועדה, שתפעל במסגרת ההסדר המוצע לקביעת הזכאות וגובה הפיצויים, את דרגת נכותו לפי הקריטריונים המשמשים את המוסד לביטוח לאומי לקביעת דרגת הנכות של נפגעי עבודה. במקרה שתחול החמרה בדרגת הנכות היציבה של העובד לאחר שקיבל פיצויים, יהיה העובד רשאי לפנות לוועדה המטפלת בתביעתו בבקשה לשנות את דרגת הנכות שנקבעה לו ולהעלות בהתאם את סכום הפיצויים.

22. ככל שישנם סכומי פיצוי שאינם שנויים במחלוקת, ראוי כי סכומים אלה ישולמו באופן מיידי לתובע, אף אם בירור תביעתו טרם נסתיים במלואו. כך למשל, ידוע כי דרגת הנכות היציבה של כל תובע לא תהיה בשום מקרה נמוכה מ-45%, ועל כן ניתן לחשב את הפיצוי למשך כל תקופת הזכאות בגין שיעור מינימאלי זה בלבד, ולשלמו באופן מיידי.

23. **הסתברות הקשר הסיבתי (E)** – סכום הפיצויים בגין הרכיבים שפורטו לעיל יוכפל בערך המשקף את כפל הסתברות הקשר הסיבתי. הסתברות הקשר הסיבתי בין חשיפה לקרינה לבין המחלה תחושב לפי נוסחאות מדעיות מקובלות, המתבססות על מחקר אפידמיולוגי שנערך בקרב נפגעי הפצצות הגרעין בהירושימה ונגסקי. נוסחאות אלה פורסמו בדו"ח BEIR VII<sup>5</sup> והן משמשות לחישוב הסתברות הקשר הסיבתי גם בהסדר הפיצוי האנגלי. בהסדר הפיצוי האמריקאי נעשה שימוש בנוסחאות המבוססות על אותם נתונים אך הן מורכבות יותר להפעלה ואינן מתאימות להסדר המוצע. באמצעות נוסחאות אלה ניתן לחשב עבור כל תובע את ההסתברות לקיומו של קשר סיבתי בין חשיפתו לקרינה לבין מחלתו, לפי נתוניו האישיים בדבר סוג המחלה, מין, גיל בעת החשיפה לקרינה, מנת חשיפה לאיבר לשנה וגיל הופעת המחלה. ההסתברות לקיומו של קשר סיבתי בין חשיפה לחומרים מסוכנים לבין מחלתו של התובע תיקבע על ידי הוועדה לקביעת זכאות וגובה הפיצויים, בהתבסס על חוות דעת מומחה. אנו מציעים להוסיף פקטור מיטיב משמעותי להסתברות הקשר הסיבתי (שתחושב לפי הנוסחאות האמורות במקרה של חשיפה לקרינה ותיקבע על ידי הוועדה המטפלת בתביעות במקרה של חשיפה לחומרים מסוכנים), בדרך של הכפלתו פי שניים. זאת, עד לתקרה של 100% לאחר ההכפלה.

24. מנות החשיפה השנתיות לקרינה, לאיבר שבו הופיע הגידול הסרטני, משמשות נתון חשוב לצורך חישוב הסתברות הקשר הסיבתי. כיום יש בידי הוא"א לספק, מתוך רישומיה, נתונים מדויקים אודות מנות החשיפה לאיבר של עובדיו. בעבר, הייתה היכולת למדוד סוגים מסוימים של חשיפה לקרינה מוגבלת, וזאת בשל היעדר אמצעים טכנולוגיים ומדעיים מתאימים. האמצעים הקיימים כיום מאפשרים לגשר על פער זה ביחס לחלק מסוגי הקרינה, באמצעות תהליך חישוב ארוך וסבוכ, המצריך משאבים רבים של זמן וכוח אדם. ביחס לחלק אחר מסוגי הקרינה, לא ניתן לחשב, על בסיס המדידות שנעשו בעבר, את מנות החשיפה השנתיות לאיבר. משכך, פותחה בוא"א שיטה לבניית הערכה *מחמירה* של מנות הקרינה השנתיות לאיבר המתבססת על נתונים אופייניים המתאימים למקומות העבודה, לתפקידים ולתקופות השונות שבהם עבד כל עובד. בנוסף להנחות מחמירות אלה, ממליצה הוועדה כי יתווסף לערכי מנות הקרינה האופייניות פקטור בגובה של 50% מערכן.

25. אף שהשימוש במנות הקרינה האופייניות, תחת חישוב מנות הקרינה האישיות, פועל ככלל לטובת עובד שחלה, אנו סבורים כי ראוי להותיר את הבחירה בין שימוש במנות קרינה אופייניות (שהן ככלל גבוהות יותר) לבין שימוש במנות הקרינה האישיות (מקום בו הדבר אפשרי) בידי התובעים. לאחר שבחר תובע לבקש כי יחושבו מנות הקרינה האישיות שלו, ייעשה שימוש בנתון הגבוה מבין השניים: מנות הקרינה האופייניות בתוספת הפקטור האמור, ומנות הקרינה האישיות (ללא תוספת פקטור). יחד עם זאת, חשוב להבהיר כי חישוב מנות הקרינה האישיות הוא כאמור תהליך ארוך וסבוכ, וצפוי לעכב את בירור התביעה. ככל שסבור עובד כי נחשף לקרינה בשיעור גבוה יותר מזה שדווח לגביו, כגון בשל אירוע חריג

---

<sup>5</sup> HEALTH RISKS FROM EXPOSURE TO LOW LEVELS OF IONIZING RADIATION – BEIR VII Phase 2 (Committee to Assess Health Risks from Exposure to Low Levels of Ionizing Radiation, Board on Radiation Effects, Research Division on Earth and Life Studies, National Research Council of the National Academies)

כתאונת עבודה, יהיה בידו להציג ראיות לעניין זה לפני הוועדה שתדון בזכאותו ובגובה הפיצויים.

26. ההסדר המוצע ייקבע כמסלול חלופי לחגשת תביעה נזיקית רגילה, לפי בחירת העובד. לא יתאפשר לעובד שחלה לתבוע פיצויים בשני המישורים גם יחד. תובעים שתביעתם תלויה ועומדת ביום פרסום דו"ח זה יוכלו להחליט מהו המסלול המועדף עליהם בתוך שנה מיום הקמת הוועדה המתמדת לקביעת זכאות וגובה הפיצוי הכספי. עוד אנו מציעים כי יחול לגבי תובעים אלה הסדר מיוחד, שבמסגרתו תישא המדינה בעלות שכ"ט עורך-דין, בהתאם להסכם עימו ועד לתקרה של 25% מן הפיצוי שיקבלו במסגרת ההסדר.

27. שווי גמלאות המוסד לביטוח לאומי ינוכה מן הפיצויים לפי ההסדר, רק במקרים שבהם מקבל התובע את הגמלאות בפועל (למעט קצבת שירותים מיוחדים, שכאמור לא תנוכה מסכום הפיצויים); סכומים המתקבלים מכוח הסדר הביטוח המיוחד שנערך עבור עובדי הוא"א במימון המדינה, או הפיצוי שיינתן תחתם בסכום קבוע, ינוכו מרכיב הפיצוי בגין נזק לא ממוני; סכומים המתקבלים מהסדרי ביטוח פרטיים שערכו התובעים ותשלומי פנסיה לא ינוכו מסכום הפיצויים.

28. ביחס לעובדים שחלו בטרם הוקמה הוועדה לקביעת זכאות ופיצויים לפי ההסדר, והם בחיים, יחל מרוץ ההתיישנות ביום הקמתה. ביתר המקרים יחולו דיני ההתיישנות שבדין הכללי.

29. מומלץ להקים ועדה מתמדת לקביעת הזכאות לפיצוי ולקביעת גובהו הכספי. כחברי הוועדה ישמשו: שופט בית משפט מחוזי (מכהן או בדימוס), שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון ויכהן כיושב-ראש הוועדה; רופא אונקולוג בכיר, שימונה על ידי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הבריאות; ונציג של אגף החשב הכללי במשרד האוצר, שימונה על ידי שר האוצר בהתייעצות עם ראש הממשלה. כן ימונה מזכיר לוועדה – מי ששימש או משמש כמזכיר ועדות רפואיות במוסד לביטוח לאומי, והוא בקיא ומנוסה בתחום קביעת דרגת נכות רפואית. בנוסף, תהיה הוועדה מוסמכת להיעזר במידת הצורך ביועצים חיצוניים בתחומים שונים. במינוי חברי הוועדה יינתן משקל גם לקיומם של ידע והבנה בתחום הקרינה וביחס לפעילות הוא"א. אנו ממליצים כי תקופת הכהונה של יו"ר הוועדה תעמוד על שבע שנים ותקופת הכהונה של חברי הוועדה תעמוד על חמש שנים.

## סוף דבר

30. נוכח הצורך במתן פיצוי הולם לעובדי הוא"א שחלו בסרטן, בהתחשב בתרומתם המיוחדת ובסיכון הבריאותי שבו נשאו, ומתוך הכרה בקשיים הכרוכים בניהול תביעות משפטיות בנושא זה עבור המדינה ועבור העובדים גם יחד, גיבשה ועדת ריבלין המלצות בדבר הסדר פיצוי מיוחד ומיטיב. משכך, התובעים במסגרת ההסדר לא יידרשו להוכיח כי התקיים אשם כלשהו בהתנהלות הוא"א על מנת לזכות בפיצוי. גם בהוכחת קיומו של קשר בין החשיפה לקרינה לבין מחלתם, ננקטה גישה מקלה ביחס לדין הקיים.

31. הפיצוי במסגרת ההסדר יחושב תוך שימוש בפקטורים מיטיבים: ההסתברות לקיומו של קשר בין החשיפה לקרינה לבין התפרצות מחלה תיחשב, לצורך הפיצוי, ככפולה מערכה הממשי, ובהערכת מנות הקרינה שלהן נחשפו העובדים, יתווסף לערכן פקטור של 50%. בנוסף, דרגת הנכות המינימאלית של התובעים לפי ההסדר תועמד באופן אוטומטי על 45%.

תובע שדרגת נכותו גבוהה מכך, תיקבע לו דרגת נכות התואמת את נכותו בפועל. כל עובד שחלה בסרטן, ולא היה מבוטח על ידי מקום עבודתו בביטוח מחלות קשות, יקבל פיצוי בסכום קבוע של 75,000 ₪ שאינו תלוי בהוכחת נזק, בתנאי שההסתברות לקיומו של קשר בין עבודתו לבין התפרצות המחלה עומדת על רף מינימאלי של 2%. בנוסף, לא יבוצעו ניכויים שונים מן הפיצוי שיינתן במסגרת ההסדר, אף מקום בו נהוג לבצעם לפי הדין הכללי.