



מסמך רקע בנושא:

מתן חבילת ביטוח חיים כתמריץ לתרומת איברים

מוגש לחה"כ חמי דורון

מתן חבילת ביטוח חיים כתמריץ לתרומת איברים

המסמך נכתב לבקשת חה"כ חמי דורון לשם הכנת הצעת חוק בנושא.

המסמך יעסוק בהיבטים הבאים של הנושא: היבטים עקרוניים; סקירה של הסדרים דומים במדינות אחרות; הצעות חוק פרטיות קודמות בנושא והצעת החוק הממשלתית העומדת כיום על סדר היום בנושא השתלת איברים.

היבטים עקרוניים

הנושא של מתן תמורה כתמריץ עבור תרומת איברים מעלה בעיות אתיות ומשפטיות, בגלל ההתנגדות לסחר באיברים והחשש שכל סידור המאפשר מתן תמורה חומרית כלשהי עבור תרומת איברים יפתח פתח חוקי למכירת איברים. רוב החוקים בעולם המערבי בנושא השתלת איברים כוללים סעיפים מפורשים נגד סחר באיברים.¹ באירופה, המדינה היחידה שבה אין איסור על תשלום עבור איברים (כלומר, סחר באיברים) היא אוסטריה. מתן תמורה עבור תרומת איברים, בין אם מהחי או מהמת, מעבר לשיפוי התורם על הוצאות שהיו לו בגין התרומה (כמו אובדן ימי עבודה), אינו מוזכר בחקיקה במדינות המערב. בארה"ב קיימים בכמה מדינות חוקים המאפשרים הפרשה של עד \$10,000 מהדיווח של הכנסה חייבת במס למי שתורם אבר מאבריו, בעבור הוצאות והפסד הכנסות שנגרמו לו בעקבות תרומתו.²

בספרות המקצועית ההתייחסות היחידה לנושא התמורה לתורמי איברים הייתה בהקשר של הטבות מס.³ יוצא מן הכלל הוא ילינק (2004) המתייחס בספרו על תרומת איברים, למתן תמריץ לתורם. הנחות היסוד של ילינק הן אלו: היצע האיברים להשתלה בישראל אינו עונה על הדרישה; עלות הטיפול בחולים שניתן לרפא אותם או לגרום לשיפור במצבם באמצעות השתלת אבר או אברים הוא גבוה ביותר; כדאי למדינה מהבחינה הכלכלית להציע תמורה כלשהי לתורמי אברים כך שניתן יהיה לבצע יותר השתלות. הוא מציע שמיומן התמורה עבור איברים - הן מהחי והן מהמת- ייעשה באמצעות התקציב השוטף של המדינה, ושכל תורם יקבל תמורה באופן אוטומטי.⁴

בפרק 15 בספרו עוסק המחבר ב"תוכן התמורה בעבור התרומה", כשמדובר בתרומות מהחי והמת, וכאן הוא מונה הסדרים אפשריים לתמורה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, הסדרים משפטיים, הסדרים במסגרת מערכת המיסוי, הסדרים על-ידי מערכת הבריאות, הסדרי ביטוח והסדרים סוציאליים חברתיים.⁵ בנושא הסדרי ביטוח כותב ילינק:

¹ ר' למשל פרק III בחוק הלאומי להשתלות איברים בארה"ב משנת 1984 (National Organ Transplant Act), והחוק הבריטי להשתלת איברים אנושיים משנת 1989 (Human Organ Transplants Act).

² החוק הראשון מעין זה שעבר במדינת ויסקונסין שבארה"ב בינואר 2004 מצורף למסמך זה כנספח.

³ ר' למשל המאמר הבא: Andrew Oswald, "Economics that Matters: Using the Tax System to Solve the Shortage of Human Organs", *Kyklos*, Vol. 54, Nos. 2-3, pp. 379-81, 2001.

⁴ עו"ד ד"ר שמואל ילינק, תרומת איברים בתמורה, תל-אביב, פרלשטיין-גינזור בע"מ, 2004, 430 עמודים.

⁵ שם עמ' 279-286.

1. אפשרי להציע למשפחת המנוח שנפטר לתרום מאיבריו להשתלה בתמורה לתשלום כספי חד פעמי שיקבלו ואשר יחשב כביטוח חיים לכל דבר. לצורך כך ניתן להתייחס למנוח שנפטר כמי שהיה מבוטח בביטוח חיים שסכמו קבוע בראש (לכל איבר) ואשר ישולם על-ידי המבוטח אם וכאשר יקרה מקרה הבטוח שהוא במקרה זה בעל תנאי כפול: פטירתו של המבוטח ותרומת איבריו להשתלה! בטוח חיים כזה יכול להיות מודולרי ומשתנה בסכמו בהתאם לגיל המנוח מחד ולסוג האיברים הנתרמים מאידך, עלותו תמומן על-ידי המרכז הלאומי להשתלות שיחזיק פוליסות שאינן נקובות בשם.
2. אפשר שהתורם מאיבריו בתמורה יקבל, בין שאר הדברים, ביטוח מיוחד לכיסוי אובדן כושר עבודה, שהינו ביטוח נפוץ ביותר כיום, אלא שעלותו השוטפת תהא על חשבון המוסד המקבל את האיברים, במקרה כאן - המרכז הלאומי להשתלות.
3. מאליו ברור שיש להשיב לתורם כל עלות נוספת ומיוחדת שנגרמה או תגרם לו במסגרת עשיית ביטוחים חדשים עקב חסרון האיבר בגופו בעקבות התרומה.
4. ניתן להציע לתורם החי, להבטחת מצבה הכלכלי של משפחתו, הנפקת פוליסת בטוח חיים מיוחדת הן לסיכון וכן לחיסכון מסויים, שהוצאותיה על חשבון הגוף מקבל האיברים.
5. הפנסיה יכולה לשמש מכשיר תמורה ראוי. במיוחד בהיותה צופה לעתיד. ניתן להציע הסדר פנסיה מיוחד לתורם האיבר שעלותו על חשבון הגוף המקבל, או אולי בפשטות, לצרף את התורם כזכאי לפנסיה תקציבית אף אם אינו עובד מדינה, שבכל מקרה העלויות על חשבון הגוף המקבל, ואם התורם הינו עובד מדינה הזכאי ממילא לפנסיה תקציבית יגדל שעורה בהתאמה, היינו יקבל "כפל פנסיה", ובלבד שיוסדר הפטור הנדרש ממיסוי.

ניסיון החקיקה בישראל לאפשר מתן תמורה לתורמי איברים

הצעת החוק 1622/פ, התשנ"ז-1997

הצעת החוק הראשונה שעסקה במתן תמורה לתורמי איברים הייתה הצעת חוק של חברי הכנסת זאב בויס ועזמי בשארה שהונחה על שולחן הכנסת ב-28 ביולי 1997.⁶

בסעיף 2 להצעת החוק נאמר:

נלקחה תרומת אבר או אברים מתורם להשתלה תקבל המשפחה הקרובה -
(1) סכום חד פעמי של 10,000 ₪;

(2) הנחה של חמישים אחוז בתשלום בטוח בריאות למשך שלוש שנים מיום התרומה.

הצעת החוק עלתה לדיון במליאה (בתור הצעה של ח"כ בויס לבד) לדיון מוקדם ב-18 בפברואר 1998. בתשובתו של סגן שר הבריאות, שלמה בניזרי, שהציג את עמדת משרד הבריאות, שהתנגד להצעה, הוא אמר בין היתר:

"הצעת החוק שלפנינו מנסה להתמודד עם המחסור באיברים להשתלה דרך מתן תמורה לבני משפחה. העובדה היא, שמחסור באיברים נובע בעיקר מבעיית העדר קואורדינציה בין הזרועות הקשורות לעניין, למן הצוות שליד מיטת הנפטר ועד לגורמים שעוסקים בהשתלה... כוונתה של הצעת החוק שלפנינו היא בוודאי טובה. אך המחשבה על כך שהחלטה של משפחה לתרום את איברי יקירה שנפטר יכולה להתקבל תמורת 10,000 שקלים ואי-אלו הטבות שוליות אחרות, אינה עושה צדק עם מניעיהן הנאצלים בדרך כלל של המשפחות. מדובר בהחלטה אישית מורכבת, שיותר ויותר משפחות מוכנות לקבל היום הודות להעמקת המודעות לנושא, וזה ייאמר לשבחם של כל אזרחי המדינה - בין יהודים, בין ערבים, פלסטינים, שאנחנו רואים שמתוך אצילות רבה באים ותורמים, ופעמים רבות גם בלי התניה אם זה יהודי לערבי או ערבי ליהודי. יש בוודאי מקום לחפש ולמצוא דרך להביא לידי ביטוי את הוקרת החברה לבני המשפחות על הרצון הטוב ונדיבות הלב שגילו, אך אין לפרוט את הנושא לפרוטות ולנסות "לקנות" את

⁶ הצעת חוק הטבות למשפחות תורם אברים, התשנ"ז-1997, 1622/פ.

הסכמתם בכסף. זה נושא העלול לחולל השפעה הפוכה, ודווקא לעורר אנטגוניזם בקרב בני משפחה שהיו מוכנים להסכים לתרומה ממניעים אלטרואיסטיים, אך עלולים להירתע מפני האפשרות כי יהיה מי שיקשור בין החלטתם לבין התמורה הכספית הממתינה להם, ואת זאת בוודאי משפחות רבות לא היו רוצות, כאשר הן עושות זאת באמת ממניעים נעלים ביותר...⁷

הצעת החוק הועברה לוועדת העבודה והרווחה ונידונה בה ב-20 ביולי 1998. לשאלתו של יו"ר הוועדה, חבר הכנסת מקסים לוי, אם קיימת בעולם הצעת חוק דומה להצעתו, ענה חבר הכנסת זאב בויס:

"אני לא בקי, וגם לא עשיתי מחקר גדול בעניין הזה. אני חשבתי יותר על המציאות בארץ שלנו. אני לא יודע איך העניין הזה מתנהל במקומות אחרים. מכל מקום, אני חשבתי שמתן תמריץ כספי, כלכלי, יכול להביא לכך שמספר התרומות יגדל. זה אולי נשמע קצת לא יפה משום שתמורת כסף מקבלים איברים. מדינת ישראל מכירה לצורכי מס בתרומות של אנשים בתחומים שהם בשרות הציבור, כך גם צריך להיות במקרה שלפנינו. המדינה תכיר באותו תורם לצורכי חישובי המס ותקל עליו. על ידי כך יינתן תמריץ לתורמים. בוודאי ובוודאי שצריך להיות תמריץ לאנשים שמוכנים אחר מותם לתרום את האיברים שלהם כדי להציל חיים. הנחת היסוד היא שיתכן והתמריץ הכלכלי עשוי להגדיל את מספר האיברים. אם מספר האיברים יגדל אנחנו נוכל להציל את חייהם של יותר אנשים. אין צורך לציין כי ביהדות מובטח שכר גדול למי שמציל נפש אחת בישראל".

יו"ר הוועדה ודוברי משרד הבריאות כולם הסתייגו מסוגיית התמריץ הכספי. מאחר ובזמנו עמדה על הפרק הצעת חוק ממשלתית שעניינה השתלת איברים ומניעת המסחר באיברים, הציעה היועצת המשפטית של משרד הבריאות עו"ד מירה היבנר-הראל, שמכיוון שהצעת החוק כוללת מסירת סמכות לשר הבריאות להתקין תקנות בנושא תמריצים כספיים (כפי שהדבר מופיע גם בהצעת החוק הממשלתית הנוכחית - ר' להלן), היא מציעה שח"כ בויס יתאם את הנושא עם משרד הבריאות. ח"כ בויס הסתייג מההצעה כיוון שחשש (בדיעבד בצדק) שייקח עוד זמן רב עד שמלאכת חקיקת החוק הממשלתי תסתיים. למרות שהוועדה לא דחתה לחלוטין את הצעת החוק של ח"כ בויס, הנושא ירד מסדר היום.

הצעת החוק 1700/פ, התש"ס-2000

הצעת חוק נוספת בנושא הונחה על שולחן הכנסת על-ידי חברי הכנסת עזמי בשארה, ענת מאור, אבשלום וילן, אליעזר כהן, מוחמד כנעאן, יהודית נאות, מיכאל נודלמן ודליה רבין-פילוסוף, ב-27 במארכ 2000.⁸ בסעיף 4 להצעת החוק נאמר:

4. נלקחה תרומת איבר להשתלה מנפטר תזכה המשפחה הקרובה -
 - (א) לעדיפות בתור להשתלה, במידה ומי מבני המשפחה יזדקק להשתלת איברים, והכל לפי הקריטריונים שיקבע המרכז הלאומי להשתלות;
 - (ב) להנחה שלא תעלה על חמישים אחוזים בתשלום מס בריאות למשך שלוש עד חמש שנים מיום התרומה, על פי דירוג שיקבע השר בתקנות המבוססות על גובה המס;
 - (ג) במקרה והנפטר אינו אזרח ישראל יהיה משרד הבריאות אחראי על הטיפול בסידורי קבורתו או על מימון הטסת גופתו או הטסת קרובי משפחתו.

עוד לפני שהונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת קיימה יו"ר ועדת המדע והטכנולוגיה, ח"כ ענת מאור, דיון רב משתתפים בוועדה, ב-2 בפברואר 2000, בנושא "התפתחות המחקר להשתלת איברים ופיתוח מודעות להצלת חיים". טיוטא של הצעת החוק נמסרה למשתתפים, אך מעט מאוד נאמר על נושא התמורה עבור תרומת איברים. ח"כ בשארה הודה ש:

"חברת הכנסת מאור ואני חשבנו בהתחלה על תמריץ כספי למשפחות, אבל אחר-כך חשבנו שזה ייראה לא טוב. מי שתורם מהנפטר, אפילו כפי שזה נראה, למרות שאין בזה פגם מוסרי, אבל זה יכול להתפרש כפגם מוסרי, ולכן ירדנו מזה ואנחנו עובדים על תמריץ למשפחות, איך לעודד ללא תשלום כספי ישיר".

⁷ דברי הכנסת, כרך 167, כ"ב בשבט התשנ"ח (18 בפברואר 1998), עמ' 5320.

⁸ הצעת חוק עידוד תרומת איברים, התש"ס-2000, 1700/פ.

הגב' תמר אשכנזי, מתאמת השתלולים ארצית במרכז הלאומי להשתלולים, העלתה בדיון את ההסתייגות הבאה לתגמול:

"אני רוצה ברגע זה להתייחס להצעת החוק בהקשר של המשפחות התורמות. חשוב לבדוק מדוע משפחות תורמות - ומשפחות תורמות ממניעים אלטרואיסטיים, מסיבות של נורמה חברתית, כי כך נהוג לעשות, מסיבות של קשר קרוב לנושא... השאלה היא האם כשיהיה תגמול בצורה כלשהי, אותן משפחות... שתרמו מסיבה אלטרואיסטית - ואלו רוב המשפחות שלנו - תחושנה עכשיו לתרום מהסיבה שלא ירצו שיחשבו שהן תרמו בגלל איזושהי הטבה כספית זו או אחרת".

הצעת החוק עלתה לדיון מוקדם במליאה ב-28 ביוני 2000.

בהציגו את הצעת החוק הסביר עוד בשארה שהנחת היסוד שלו ושל חברת הכנסת מאור, היא שיש לעודד תרומות איברים מהמת.

"...הנושא השלישי, מה שנקרא עידוד. אדוני היושב-ראש, לא מסחר. אנחנו רוצים ממש לגדוע את התופעה הזאת של סחר איברים, שבה לפי כל הוועדות האתיות הרפואיות, לרבות בארגון הבריאות העולמי, היא נחשבת שימוש באנשים עניים לשיפור איכות חייהם של בעלי אמצעים. אנחנו מתנגדים לסחר באיברים. אנחנו חושבים שזה (עידוד) הפתרון... ולכן צריך להסדיר את זה, וצריך להסדיר את זה בחוק. אנחנו מציעים incentives, מה שנקרא עידוד, על-ידי כך שמי שחותם על כרטיס "אדי" למשל, יהיו לו לפי תקנות משרד הבריאות - שר הבריאות יקבע - הנחות בדמי ביטוח בריאות ממלכתי. גם תהיה לו, לפי קריטריונים של מרכז ההשתלות הלאומי, קדימה אם הוא יזדקק אי-פעם לאיבר... אנחנו גם מציעים incentives למשפחה שמוכנה לתרום אחרי המוות, בצורה שתהיה לה גם קדימה. הם לא יקבלו גרוש ביד..."

הצעת חוק מ/68, התשס"ד-2003

הצעת החוק הממשלתית - "הצעת חוק השתלות אברים" - שדובר בה בשנת 2000 הונחה לבסוף על שולחן הכנסת רק ב-24 בנובמבר 2003.⁹

סעיף 20 להצעת החוק, עוסק בנושא תמורה עבור תרומות איברים מהחי:

שר הבריאות, בהסכמת שר האוצר יקבע תשלום אחיד, שישולם לכלל התורמים כפיצוי בשל ההפסד הכספי הנובע, באופן סביר, מהפעולות הכרוכות בנטילת אבר; התשלום שנקבע כאמור ישולם לתורם על-ידי המדינה, באמצעות המרכז להשתלות, לאחר נטילת האבר, ובלבד שהתורם הוא תושב ישראל.

סעיף 26 עוסק בנושא תמורה עבור תרומות איברים מהמת:

- (א) תאגיד שהכיר בו השר רשאי לתת תמורה לאדם, בחייו, או לקרובו - בין בחייו של אותו אדם ובין לאחר מותו, בעד הסכמתו של אותו אדם לנטילת אבר מגופו, לאחר מותו, והכל בתנאים שיקבע השר; ואולם לא תינתן תמורה לפי סעיף זה לקרובו של אדם, אלא אם כן הסכים האדם למתן התמורה לקרובו.
- (ב) הודעה על תאגיד שהכיר בו השר לפי סעיף זה תפורסם ברשומות.
- (ג) בסעיף זה, "תאגיד" - למעט תאגיד שהוקם בחוק ולמעט גוף מתוקצב וגוף נתמך כהגדרתם בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

בעת שהציג את הצעת החוק במליאה ב-9 בדצמבר 2003, הסביר שר הבריאות דני נוה:

בכל מה שנוגע לאיסור סחר ותיווך באיברים, לראשונה מוצע לקבוע בחוק שסחר באיברים ותיווך לסחר הם אסורים ומהווים עבירה פלילית, שגוררת עמה כמובן גם סנקציה פלילית. האיסור בסחר באיברים מתבטא בזאת שיש בהצעת החוק שמונחת כאן לאישור הכנסת איסור מפורש על קבלה או נתינה של תמורה בכל צורה שהיא בעבור תרומת איבר, למעט תמורה שהותרה בחוק... אמרתי קודם, שיש חריג לכלל של איסור קבלת תמורה. הצעת החוק המונחת לפניכם מתירה לראשונה מתן פיצוי כספי שישולם לתורם בשל ההפסד הכספי הישיר שנובע באופן סביר מהפעולות שכרוכות בנטילת איבר, כגון: אובדן ימי עבודה, נסיעות ודברים ישירים שקשורים בזאת. בהצעת החוק נקבע, שהפיצוי שיינתן הוא בסכום אחיד שישולם לתורם על-ידי המדינה, באמצעות המרכז הלאומי להשתלות, ובלבד שהנתרם הוא תושב ישראל...

⁹ הצעות חוק - הממשלה 68, כ"ט בחשוון התשס"ד, 14.11.2003, עמ' 236-249

הפיצוי הזה אינו תגמול כספי שמטרתו לתמרץ באופן רחב היקף תרומת איברים, כי לא מדובר פה בסחר באיברים, אלא להיפך, החוק אוסר סחר באיברים, אלא הוא מהווה החזר הוצאות שנגרמו לתורם באופן סביר עקב מתן התרומה. הרציונל שעומד מאחורי זה הוא המחשבה שזה לא ראוי - או שאני אנסח את זה בצורה פוזיטיבית, ראוי שאדם שתורם מאיבריו לצורך הצלת חיים של אחר לא יצטרך לשאת בנטל הכספי שייגרם לו עקב הליך התרומה...

לסיכום

סוגיית מתן תמורה עבור תרומת איברים מעלה שאלות אתיות, משפטיות ומעשיות שונות. הצעת החוק הממשלתית המונחת על שולחן הכנסת ועומדת להידון בועדת העבודה, הרווחה והבריאות, מציעה מתן תמורה בהתאם למה שיותר בחוק בלבד, שתוגדר כפיצוי על "החזר הוצאות". עד כה אף הצעת חוק בישראל שעסקה בתמורה לתרומת איברים כדי לעודד תרומות לא הגיעה לקריאה ראשונה. לא מצאנו בעולם המערבי ולו חוק אחד העוסק בנושא.