

מתן תגמול מיוחד חלף שכר לחטופים

הצעה להחלטה

מחליטים,

נוכח המתקפה המשולבת שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 אשר כללה ירי טילים ופשיטת גורמים עוינים ברחבי הארץ ובעיקר בדרומה, שבמסגרתה נחטפו תושבים רבים וכן נתינים זרים, ובמטרה, בין היתר, ליתן מענה להוצאותיהם השוטפות של החטופים, וכן בשים לב בין היתר לכך שביום כ' באדר א' התשפ"ד (29 בפברואר 2024) יפקע חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023, אשר קבע דחייתם של חיובים, לרבות אלו של החטופים,

1. להנחות את שר העבודה לקדם תיקון חקיקה שיעגן את זכאותם של החטופים לתגמול מיוחד חלף שכר בתקופת השבי, החל מיום כ"ב בתשרי, התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ולמשך עד שנה החל מיום החטיפה, וזאת ככל שלא משולם בגינם או להם שכר מכוח הוראות הדין או מכוח שירותם בשירות המדינה או בכוחות הבטחון. תזכיר החוק יופץ בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו וטיוטת החוק תוגש לממשלה בתוך 75 ימים ממועד החלטה זו.
2. להנחות את שר האוצר לפעול באופן מיידי לחתימת הסכם עם המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), אשר יסדיר את מתן התגמול המיוחד חלף שכר לחטופים תושבי ישראל החל מיום 7 באוקטובר 2023 ועד לתום תקופת הביניים כהגדרתה בסעיף 4, ובהתאם לתנאים שייקבעו בהסכם (להלן – **ההסכם**).
3. להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה לשלם את התגמול המיוחד חלף שכר לחטופים, כפי שייקבע בהסכם בהתאם למפורט בסעיף 2, לחטוף שאינו תושב ישראל. לצורך תשלום התגמול המיוחד רשות האוכלוסין וההגירה תסתייע במוסד לביטוח לאומי; הממשלה רושמת לפניה את הודעת המוסד לביטוח לאומי כי הוא יסייע לרשות האוכלוסין וההגירה.
4. זכאויות מכוח החלטה זו יינתנו עד לכניסתם לתוקף של תיקוני החקיקה כאמור בסעיף 1 או עד ליום כ"ח בתמוז התשפ"ד (3 באוגוסט 2024); לפי המוקדם מבניהם (בהחלטה זו – **תקופת הביניים**).
5. בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון עלות סעיפים 1 ו-2 להחלטה זו, יוקצה סך של 11 מלש"ח בשנת 2024 מהתקציב המיועד להוצאות מלחמת חרבות ברזל לצורך שיפוי המוסד לביטוח לאומי בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, ולצורך מימון עלות סעיף 3 להחלטה זו, יוקצה סך של 1 מלש"ח בשנת 2024 מתקציב רשות האוכלוסין וההגירה; יישום החלטה זו כפוף לאישורו של חוק התקציב הנוסף לשנת 2024 בקריאה שנייה ושלישית.
6. לעניין החלטה זו:

- א. "חטוף" – מי שנחטף על ידי כוחות אויב, נלקח כבן ערובה על ידי כוחות אויב או מוחזק בניגוד לרצונו על ידי כוחות אויב למעט מי ששוחרר לפני יום תחילתו של ההסכם.
- ב. חטוף שביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) או לאחריו נפטר בהיותו חטוף יהיה זכאי לתגמול החל מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד למועד שבו הוא נחשב כנספה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 או חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970; לפי העניין.

דברי הסבר

ביום 7.10.2023 החלה מתקפת טרור משולבת מרצועת עזה שכללה ירי טילים מסיבי לעבר מדינת ישראל וכן חדירות מחבלים ליישובים ישראלים וגבתה מספר קורבנות רב, הרוגים ופצועים. כמו כן, במסגרת המתקפה נחטפו לרצועת עזה תושבים רבים ונתינים זרים.

בעקבות המתקפה הרצחנית החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני ביטחוני"), מכוח סעיפים 40 (א) ו-40 (א1) לחוק יסוד: הממשלה, כי בשל מתקפת הטרור על מדינת ישראל יינקטו פעולות צבאיות משמעותיות וראש הממשלה מסר הודעה לכנסת בהתאם לסעיף 40 (ג) חוק יסוד: הממשלה, כאמור. בכל שטח המדינה הוכרז על מצב מיוחד בעורף והוחלט על גיוס מילואים נרחב לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

לנוכח הימשכות תקופת החטיפה, עלה הצורך במילוי צרכיו הכלכליים השוטפים של החטוף, בהיעדר יכולת השתכרות בתקופת החטיפה ולנוכח הוצאותיו השוטפות וההתחייבויות שנטל לפני החטיפה, והדברים אמורים ביתר שאת עם פקיעת ההארכה בדיון של דחיית המועד לתשלום ההוצאות השונות.

עקב כך, בשולחן עגול בינמשרדי שהחל להתכנס מספר שבועות לאחר פרוץ המלחמה לטובת מיפוי זכויות החטופים, השבים ובני משפחותיהם, בחינת הפערים והצעת חלופות לפתרון, בהשתתפות נציגים ממשרדי ממשלה שונים וכן נציגים ממשל"ט מהלב, שפועל, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1058 מיום 12.11.2023 על תיקוניה, כסיוע צה"ל למשרד ראש הממשלה ולמינהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם, בהיבטים האזרחיים הנובעים מהסוגייה (להלן – **השולחן העגול**), התקיימו דיונים בין היתר במושא החלטה זו. בסוגיה זו, העוסקת בתשלום הכנסה שוות ערך לשכר עבודה לחטוף בתקופת החטיפה התכנס השולחן העגול, בראשותן של נציגת מנכ"ל משרד המשפטים ונציגת האפוטרופוס הכללי, ובהשתתפות נציגי בטל"א, רשות שוק ההון והביטוח, יעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים, הסיוע המשפטי, נציגי משרד ראש הממשלה והמשל"ט, נציגי משרד העבודה וגורמי משרד האוצר, וגיבשו המלצות שהוגשו למנכ"ל משרד ראש הממשלה, שאימץ אותן.

במסגרת עבודת המטה של השולחן העגול, ובשים לב לכך שחוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023, אשר קבע דחייתם של חיובים, לרבות של חטופים, עתיד לפקוע ביום כ' באדר א' התשפ"ד (29 בפברואר 2024), הוחלט לקבוע בחקיקה ראשית את מתן המענה לצורך כאמור. אך עקב הצורך הדחוף למתן מענה מיידי לתגמול חלף שכר - יש צורך בהסדרה לתקופת הביניים עד להסדרה בחקיקה כאמור, וגם בכך עוסקת הצעת החלטה זו.

על כן, בנוסף, מוצע להנחות את שר האוצר לפעול באופן מידי לחתימת הסכם עם המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 אשר יסדיר את מתן הזכויות למשפחות החטופים והנעדרים החל מיום 7 באוקטובר 2023 ועד להסדרה בחקיקה כאמור.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

כמפורט בהצעה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר העבודה - מסכים

שר האוצר - מסכים

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי:

סיווג משני:

מוגש על ידי ראש הממשלה

ועל ידי שר העבודה

3 בפברואר 2024



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ה בשבט התשפ"ד
03 בפברואר 2024
סימוכין: 7342410965

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מתן תגמול מיוחד חלף שכר לחטופים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 7.10.2023 החלה מתקפת טרור משולבת מרצועת עזה שכללה ירי טילים מסיבי לעבר מדינת ישראל וכן חדירות מחבלים ליישובים ישראלים, ואשר גבתה מספר קורבנות רב, הרוגים ופצועים. כמו כן, במסגרת המתקפה נחטפו לרצועת עזה תושבים רבים ונתינים זרים, שרובם עדיין מוחזקים בשבי.

בעקבות המתקפה הרצחנית החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני ביטחוני"), מכוח סעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק יסוד: הממשלה, כי בשל מתקפת הטרור על מדינת ישראל יינקטו פעולות צבאיות משמעותיות וראש הממשלה מסר הודעה לכנסת בהתאם לסעיף 40 (ג) חוק יסוד: הממשלה, כאמור. בכל שטח המדינה הוכרז על מצב מיוחד בעורף והוחלט על גיוס מילואים נרחב לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

כאמור, במסגרת המתקפה האמורה נחטפו תושבים רבים ונתינים זרים אשר חלקם שוחררו ושובו ארצה ורובם עדיין מוחזקים ברצועת עזה, מזה תקופה ארוכה. שהותם כחטופים ברצועת עזה, במנותק מאורח חייהם הרגיל, מונעת מהם את שגרת חייהם ובכלל זה אפשרות להשתכר בה בעת שהתחייבויותיהם השוטפות כגון שכר דירה, משכנתא ותשלומים קבועים נוספים ממשיכות להצטבר. על מנת ליתן מענה למצב דברים זה, מוצע לקבוע כי שר העבודה יפעל לקידום תיקוני חקיקה שיעגנו את זכאותם של החטופים לתגמול מיוחד חלף שכר, לתקופה של עד שנה מיום חטיפתם, ככל שלא משולם בגינם או להם שכר מכוח הוראות הדין, או מכוח שירותם בשירות המדינה או בכוחות הבטחון.

כמו כן, לצד קידום הליכי החקיקה כאמור, ונוכח הצורך הדחוף במתן מענה מהיר לסוגיה, מוצע להנחות את שר האוצר לפעול באופן מידי לחתימת הסכם עם המוסד לביטוח לאומי בהתאם לסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי), לטובת מתן תגמול מיוחד חלף שכר לחטופים תושבי ישראל, החל מיום 7 באוקטובר 2023 ועד להסדרת הנושא בחקיקה או עד ליום כ"ח בתמוז התשפ"ד (3 באוגוסט 2024); לפי המוקדם מבניהם.

הואיל וסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי לא חל על חטופים שהם נתינים זרים, וכדי להשוות את התגמול שישולם לחטופים הנתינים הזרים לתגמול שישולם לחטופים תושבי המדינה, מוצע להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה לשלם את התגמול המיוחד חלף שכר לחטופים שהם נתינים זרים במימון אוצר המדינה, תוך הסתייעות במוסד לביטוח הלאומי, באותם תנאים שייקבעו בהסכם לגבי חטופים שהם תושבי ישראל.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מתן זכויות כספיות ואחרות לפרט דורש, ככלל, הסמכה בחקיקה ראשית של הכנסת באשר מדובר בהסדר ראשוני. בהתאם – מוצע להטיל על שר העבודה לקדם תיקון חקיקה שיעגן את זכאותם של החטופים לתגמול מיוחד חלף שכר בתקופת השבי כאמור לעיל



היועצת המשפטית

יצוין כי חוק דחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות) התשפ"ד-2023, דוחה את המועדים לחיובים ותשלומים שונים, ואשר חל בין היתר גם על החטופים, קובע כי מי מטעמו של חטוף זכאי לבקש דחייה של תשלום לגורם פרטי, וכי תשלומים לרשויות יידחו ללא הגשת בקשה. תוקפו של החוק עתיד לפוג ביום 29 בפברואר 2024, ועם פקיעתו יחויבו החטופים בתשלומים שונים לרשויות ולגורמים פרטיים שהצטברו בתקופת תוקפו של החוק, לרבות ריביות. מכאן, שנדרש מענה דחוף ומידי לפירעון התשלומים האמורים.

סעיף 9(א) לחוק הביטוח הלאומי קובע כך: "המוסד, לאחר התייעצות עם ועדת העבודה והרווחה ועם המועצה ועל פי הסכם בינו לבין הממשלה או לבין גוף ציבורי שקבע השר על דעת הממשלה, רשאי ליתן בשם הממשלה או הגוף הציבורי, שלא בדרך קבע, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי חוק זה או לפי חיקוק אחר". ולנוכח הצורך הדחוף שתואר לעיל, מוצע להנחות את שר האוצר לחתום על הסכם כאמור עם הביטוח הלאומי לטובת מתן התגמול המיוחד חלף שכר לחטופים תושבי ישראל (להלן - ההסכם), וזאת עד להסדרת הנושא בחקיקה או עד ליום 3 באוגוסט 2024; לפי המוקדם.

הואיל וסעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי לא חל על מי שאינו תושב המדינה, ועל מנת להשוות את התנאים של הנתינים הזרים החטופים לתושבי ישראל החטופים, מוצע לקבוע כי הממשלה, כחלק מסמכותה השיורית לפי סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה, ומתוך ביטוי לעקרון השוויון בין החטופים הזרים לבין שאר החטופים, תנחה את רשות האוכלוסין וההגירה לשלם לנתינים הזרים, תוך הסתייעות במוסד לביטוח לאומי, תגמול מיוחד חלף שכר, בהתאם לתנאים שייקבעו בהסכם.

אף שכאמור, מדובר במתן זכות כספית לפרט שלא במסגרת חקיקה ראשית, אנו סבורים כי על אף הקושי המתואר, אין מניעה משפטית לקבוע את ההסדר המוצע, בשים לב לנסיבות המיוחדות ויוצאות הדופן באשר לצורך במתן הזכות, בשים לב לדחיפות העניין ונוכח זאת שמדובר בפתרון זמני לתקופה של חצי שנה לכל היותר, כשלצידו תקודם במקביל הסדרת המענה בחקיקה ראשית. יצוין בהקשר זה כי הסדר דומה התקבל במסגרת החלטת ממשלה מס' 982 מיום 22.10.23 בעניין זכויות למשפחות החטופים והנעדרים.

ההצעה מסדירה גם את היבטיה התקציביים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה אושרה על ידי הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, האפוסטרופוס הכללי, הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, רשות שוק ההון ורשות האוכלוסין וההגירה והיא מוגשת על דעת הייעוץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי והיועצת המשפטית של משרד העבודה וכן על דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי – חוקתי).

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה: בהתאם לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית