

טיוטת חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025, המצ"ב.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה חדרו אלפי מחבלים ליישובים בדרום הארץ, מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לשטחה של מדינת ישראל. במתקפה זו נרצחו ונפצעו אלפי אנשים וכ-240 אזרחים, חיילים ומשרתי כוחות הביטחון נחטפו ונלקחו לרצועת עזה, שם הוחזקו כבני ערובה בתנאים קשים ביותר. חלק מהחטופים שוחררו או חולצו במהלך התקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד היום. נכון למועד כתיבת שורות אלה, 59 אנשים עדיין חטופים ומוחזקים כבני ערובה ברצועת עזה.

לנוכח מתקפת הטרור, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג) (לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, צה"ל הכריז על מצב כוננות מלחמה ועל מבצע "חרבות ברזל", וכן הוחלט על גיוס מילואים נרחב לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008).

המתקפה הרצחנית של השבעה באוקטובר, וחטיפתם של חיילים וחיילות ושל אזרחים ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך הפעלת אלימות קשה, הוצאתם משטח המדינה והחזקתם כבני ערובה בתנאים בלתי אנושיים לתקופה ממושכת, גרמו לטראומה נפשית קשה הן לחטוף והן לבני משפחתו.

ביום כ"ב בחשוון התשפ"ד (6 בנובמבר 2023) אושר בכנסת חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023 (להלן - **חוק תגמולים למשפחות חטופים**) אשר קבע, בין היתר, כי כל עוד טרם שוחרר חטוף או כל עוד לא נודע גורלו של נעדר, זכאי בן משפחתו לזכויות להן זכאי בן משפחה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, התשי"א-1950 (להלן - **חוק משפחות חיילים שנספו במערכה**) או לפי סעיף 7 לחוק נפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן - **חוק נפגעי פעולות איבה**) לפי העניין ובשינויים המחויבים. זכויות אלה עומדות בתוקף עד לשחרור החטוף מהשבי. כמו כן, בוצע תיקון עקיף לחוק מימון הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים, תשס"ח-2008 (להלן - **חוק מימון הוצאות**) ובתוך כך נקבעו מענקי סיוע למשפחה לשם קידום מאמצים לשחרור או לאיתור של חטוף או נעדר (להלן - **מענקי הסיוע**).

בהצעת החוק אותה מבקש לאשר מוצע:

1. להעניק מענה לצרכים של בני משפחות של חטופים אשר שוחררו בחיים לאחר שחרור יקירם מהשבי, באמצעות המשך הענקת חלק מהזכויות להן היו זכאים בעת שיקירם היה בשבי, לתקופה נוספת לאחר החזרה. הזכויות הן בתחום השיקומי-

תעסוקתי, בתחום הרפואי ובתחום הפסיכוסוציאלי. יצוין כי הצעת החוק מתייחסת לבני משפחה של חטופים שחזרו בחיים שכן במקרה בו החטוף נהרג, בני המשפחה זכאים לזכויות מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לפי סעיף 7 לחוק נפגעי פעולות איבה, לפי העניין.

2. לקבוע תוספות למענקי הסיוע במקרה של הורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של חטוף או נעדר ושל אחים או ילדים של חטופים שמלאו להם 18 שנים (העומדים בתנאי התיקון המוצע).

3. לקבוע תוספת מענק לצורך התארגנות לצרכים ראשוניים עבור בן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים. מענקי הסיוע ניתנים כמענקים רבעוניים שאינם מוחזרים גם אם במהלך הרבעון שב החטוף, כך שהמענק שנותר לבני המשפחה לאחר שיבת יקיריהם מהשבי משתנה בין המשפחות בהתאם למועד בו שוחרר החטוף. על מנת לצמצם את הפער בין בני משפחה של חטופים אשר שוחררו בחיים במועדים שונים באותו רבעון, מוצע לקבוע מנגנון מדורג לתשלום תוספת מענק להתארגנות בהתאם להיקף הזכאות שנותרה לבני המשפחה ממענקי הסיוע, כך שכל בן משפחה שהיה זכאי למענקי הסיוע יקבל תוספת על מענק הסיוע האחרון שקיבל בהתאם לתקופה בה החטוף היה בשבי מתוך הרבעון. בתוך כך, מוצע כי סכום תוספת המענק עבור הורה או בן זוג ינוע בין 10,000 ₪ ל-30,000 ₪ ועבור אח או ילד שמלאו להם 18, ינוע בין 7,000 ₪ ל-21,000 ₪.

הצורך בתיקון המוצע, עלה בשל הצורך במתן מענה ראשוני לבני משפחה של חטוף ששוחרר שנדרשים ללוות אותו עם חזרתו מהשבי בהליך השיקום, ולצד זאת להשתקם בעצמם מהטראומה אותה חוו. בהקשר זה יצוין, כי שבי מהווה חוויה טראומטית, בעלת השפעה דרמטית ומקיפה על חייהם של בני משפחת החטוף. גם השיבה של החטוף לביתו, צפויה לחולל שינויים משמעותיים בחיי המשפחה, אשר נדרשת עתה להתמודד עם ההשלכות הפיזיות, הרגשיות והנפשיות העמוקות ביותר של השבי על יקירם.

משפחת החטוף ששוחרר מהווה חלק אינטגרלי ומרכזי בסביבתו, והיא נדרשת כחלק ממערך התמיכה בתהליך השיקום שלו, לצד השיקום לו נדרשים בני המשפחה בעצמם. המשך תמיכה רפואית ונפשית, כמו גם כלכלית ושיקומית-תעסוקתית לבני משפחת החטוף ששוחרר, הוא בעל חשיבות רבה לצליחת התקופה הראשונה בדרך לשיקום של השב ושל משפחתו.

למעטפת תמיכה יש ערך רב גם מכך שהיא נושאת אל המשפחות מסר של הכרה בהקרבה, בסבל ובקושי שהן חוות משך התקופה המייסרת. הידיעה של המשפחות שרואים אותן וקולן נשמע, חשובה גם לתהליך חיזוק האמון בינן ובין מוסדות המדינה. לאור האמור לעיל, מוצע להביא לאישור הממשלה את הצעת החוק שבנדון ולקצר את ההליכים לשם קידומה בכנסת. זאת, בשל הצורך ליתן בידי בני המשפחה של החטופים

ששחררו כלים לשיקומם ולשיקום יקיריהם, באופן התואם את מצבם הייחודי בהקדם האפשרי.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

עלות של 18 מיליון ש"ח בשנה הראשונה ו-14 מיליון ש"ח בשנה השנייה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

טיוטת החוק היא לבקשת מנהלת החטופים והשבבים במשרד ראש הממשלה ובתיאום עם משרד המשפטים, משרד האוצר ושר העבודה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה, כמפורט בחוות הדעת המצ"ב.

מגיש: שר הביטחון

כ"ט בשבט התשפ"ה
27 בפברואר 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025.

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

מטרת תיקון זה, היא מתן מענה לצרכים של בני משפחות החטופים לאחר שיבת יקירם מהשבי, באמצעות המשך הענקת חלק מהזכויות להן היו זכאים בעת שיקירם היה בשבי, לתקופה נוספת לאחר השחרור. אין חולק, כי שבי מהווה חוויה טראומטית, בעלת השפעה דרמטית ומקיפה על חייהם של בני משפחת החטוף. גם השיבה של החטוף לביתו, צפויה לחולל שינויים משמעותיים בחיי המשפחה, אשר נדרשת עתה להתמודד עם ההשלכות הפיזיות, הרגשיות והנפשיות העמוקות ביותר של השבי על יקירם. משפחת החטוף ששוחזרה, מהווה חלק אינטגרלי ומרכזי בסביבתו, והיא נדרשת כחלק ממערך התמיכה בתהליך השיקום שלו. זאת לצד השיקום לו היא נדרשת בעצמה. המשך תמיכה רפואית ונפשית, כמו גם כלכלית ושיקומית-תעסוקתית לבני משפחת החטוף ששב, הוא בעל חשיבות רבה לצליחת התקופה הראשונה בדרך לשיקום של השב ובני משפחתו. למעטפת תמיכה יש ערך רב גם בכך שהיא נושאת אל המשפחות מסר של הכרה בהקרבה, בסבל ובקושי שהן חוות משך התקופה המייסרת. הידיעה של המשפחות שרואים אותן וקולן נשמע, חשובה גם לתהליך חיזוק האמון בינן ובין מוסדות המדינה. לצד המשך הענקת זכויות בתחום השיקומי-תעסוקתי, בתחום הרפואי ובתחום הפסיכוסוציאלי-נפשי לתקופה נוספת, מוצע לקבוע תוספות למענקי הסיוע במקרה של הורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של חטוף או נעדר ושל אחים או ילדים של חטופים שמלאו להם 18 שנים וכן לקבוע תוספת מענק לצורך התארגנות לצרכים ראשוניים עבור בן משפחה של חטוף ששוחזר בחיים.

ג. השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות:

עלות של 18 מיליון ש"ח בשנה הראשונה ו-14 מיליון ש"ח בשנה השנייה.

ד. השפעה על אסדרה:

לא רלבנטי.

ה. הערות משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות:

טיוטת החוק מתואמת עם משרד המשפטים, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומנהלת החטופים והשבבים במשרד ראש הממשלה.

ו. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי ההסבר:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025

1. תיקון חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2023¹ (בחוק זה-חוק תגמולים לבני משפחה), בסעיף 2 -
- תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולות איבה

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) שוחרר חטוף בחיים לאחר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), יהיה בן משפחתו זכאי למשך 24 חודשים ממועד שחרורו, לזכויות שזכאי להן בן משפחה לפי סעיפים 15ב, 15ד(ג), 15ו ו-15ז לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לזכויות שזכאי להן בן משפחה לפי הסעיפים האמורים כפי שהוחלו בסעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, ובלבד שהוא אינו זכאי לזכויות האמורות לפי דין אחר, ויחולו לעניין זכויות אלה ההוראות לפי הסעיפים האמורים, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) לגבי בן משפחה של חטוף שהוא חייל או משרת בכוחות הביטחון - על אף הוראות סעיפים 15א, 15ב(ג) ו-15ו(ב) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה, קציני התגמולים לעניין הזכויות כאמור יהיו קציני תגמולים שמונו לפי סעיף 25 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט-1959² ועובד סוציאלי לפי סעיפים 15א(ד) או 15ז(ב) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה יהיה עובד אגף שיקום נכים במשרד הביטחון;

(2) על אף הוראות סעיף 15ד(ג) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה, סיוע כאמור באותו סעיף יינתן לכל אחד מבני המשפחה של חטוף ששוחרר שמלאו להם 18 שנים.

¹ ס"ח, התשפ"ד, עמ' 64; התשפ"ה, עמ' 299.
² ס"ח התשי"ט, עמ' 276.

(2א) לעניין סעיף קטן (א1), לא יראו זכויות שניתנו לבן משפחה של חטוף, מכוח הסכם בדבר מתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023, שנערך לפי סעיף 9 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995³, כזכויות מכוח דין אחר."

(2) בסעיף קטן (ג)(1), במקום "זכות כאמור בסעיף קטן (א) אינה ניתנת להעברה" יבוא "זכויות כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(א1) אינן ניתנות להעברה";

(3) בסעיף קטן (ד), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיפים קטנים (א) ו-(א1)".

תיקון חוק מימון הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים, התשס"ח-2008²
הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים
בחוק מימון הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים, התשס"ח-2008²
(בחוק זה- חוק מימון הוצאות):

(1) בסעיף א2 -

(א) בסעיף קטן (א) -

(1) ברישה, במקום "ישולם מענק כמפורט בפסקאות (1) ו-(2)" יבוא "ישולמו מענק ותוספת למענק כמפורט בפסקאות (1) עד (א2)";

(2) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(א1) תוספת למענק כאמור בפסקה (1), בסכום של 13,500 שקלים חדשים, להורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של אותו חטוף או נעדר, ובלבד שסכום המענק שהוא זכאי לו בהתאם להוראות פסקה (1) נמוך ממחצית מסכום המענק הקבוע באותה פסקה; לעניין זה, "בן זוג" – לרבות הידוע בציבור כבן זוג";

(3) אחרי פסקה (2) יבוא:

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.
⁴ ס"ח התשס"ח, עמ' 837; התשפ"ד, עמ' 528.

"(2א) תוספת למענק כאמור בפסקה (2), לכל אחד מאחיו ואחיותיו של החטוף או הנעדר שמלאו להם 18 שנים ולכל אחד מילדיו שמלאו להם 18 שנים, בסכום של 3,000 שקלים חדשים, ואם הם הורים לילד – בסכום של 4,500 שקלים חדשים, ובלבד שהם זכאים למענק בסכום כלשהו לפי פסקה (2) ואינם זכאים למענק לפי פסקה (1).";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "למענק בסכום" יבוא "למענק ותוספת למענק בסכום";

(ג) בסעיף קטן (ג) -

(1) בפסקה (1), במקום "ישולם מענק כאמור" יבוא "ישולמו מענק ותוספת למענק כאמור", אחרי "(בסעיף זה- תקופת תשלום המענק)" יבוא "בתוך ארבעה ימים מתחילת תקופת תשלום המענק; מענק ותוספת למענק כאמור בסעיף קטן (א)(1), (א1) ו-(2) ישולמו", ובמקום "בתוך ארבעה ימים מתחילת תקופת תשלום המענק" יבוא "תוספת למענק כאמור בסעיף קטן (א)(2א) תשולם החל מיום ט' בניסן התשפ"ה (7 באפריל 2025);

(2) בפסקה (2) -

(א) האמור בה יסומן "(א)", ובה, אחרי "מענק ראשון" יבוא "כאמור בסעיף קטן (א)(1) ו-(2)";

(ב) אחרי פסקת משנה (א) יבוא:

"(ב) תוספת למענק כאמור בסעיף קטן (א)(א1) בעד התקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) עד יום תחילתן של חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה) התשפ"ה-2025, תשולם בתוך שלושים ימים מיום תחילתו של החוק האמור";

(3) בפסקה (3), במקום "מענק ששולם לא יוחזר" יבוא "מענק ותוספת למענק ששולמו לא יוחזרו";

(ד) בסעיף קטן (ה) -

(1) בפסקה (1), במקום "מענק כאמור בסעיף קטן (א) אינו ניתן" יבוא "מענק ותוספת למענק כאמור בסעיף קטן (א) אינם ניתנים";

(2) בפסקה (3), במקום "שולם מענק" יבוא "שולמו מענק ותוספת למענק", במקום "על מענק ששולם" יבוא "על מענק ותוספת למענק ששולמו" ובכל מקום במקום "ששולם" יבוא "ששולמו";

(ה) בסעיף קטן (ו), במקום "מענק כאמור בסעיף קטן (א) לא ייחשב" יבוא "מענק ותוספת למענק כאמור בסעיף קטן (א) לא ייחשבו";

(2) אחרי סעיף 2א יבוא:

1א2. (א) בן זוג, הורה, ילד, אח או אחות, של חטוף לצורך התארגנות ששוחרר בחיים לאחר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), הזכאים למענק סיוע לפי סעיף 2א, יהיו זכאים לתוספת למענק לצורך התארגנות (בסעיף זה- מענק התארגנות), בהתאם להוראות אלה:

(1) לעניין חטוף ששוחרר עד ה-6 לחודש שלאחר החודש שבו שולם המענק –

(א) יהיו זכאים בן הזוג וכל אחד מהוריו למענק התארגנות בסכום של 10,000 שקלים חדשים;

(ב) יהיו זכאים כל אחד מאחיו ואחיותיו וכל אחד מילדיו, שמלאו להם 18 שנים, למענק התארגנות בסכום של 7,000 שקלים חדשים;

(2) לעניין חטוף ששוחרר בין ה-7 לחודש שלאחר החודש שבו שולם המענק עד ה-6 לחודש הבא –

(א) יהיו זכאים בן הזוג וכל אחד מהוריו למענק התארגנות בסכום של 20,000 שקלים חדשים;

(ב) יהיו זכאים כל אחד מאחיו ואחיותיו וכל אחד מילדיו, שמלאו להם 18 שנים, למענק התארגנות בסכום של 14,000 שקלים חדשים;

(3) לעניין חטוף ששוחרר בין ה-7 לחודש השני שלאחר החודש שבו שולם המענק לבין ה-6 לחודש הבא -

(א) יהיו זכאים בן הזוג וכל אחד מהוריו למענק התארגנות בסכום של 30,000 שקלים חדשים ;

(ב) יהיו זכאים כל אחד מאחיו ואחיותיו וכל אחד מילדיו, שמלאו להם 18 שנים, למענק התארגנות בסכום של 21,000 שקלים חדשים.

(ב) מענק התארגנות לפי סעיף זה, ישולם בתוך שלושים ימים ממועד שחרורו של החטוף.

תחולה 3. (א) על אף האמור בסעיף 2(א1) לחוק תגמולים לבני משפחה, כנוסחו בסעיף 1(1) לחוק זה, תקופת הזכאות לפי הסעיף האמור לעניין בן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים לפני יום תחילתו של חוק זה, תימנה החל מיום תחילתו של חוק זה או החל מהמועד שבו החטוף שוחרר בחיים, בהתאם לבחירתו של בן המשפחה.

(ב) מענק התארגנות, לפי סעיף 2א1 לחוק מימון הוצאות, כנוסחו בסעיף 2(2) לחוק זה, תשולם גם לבן זוג, הורה, ילד, אח או אחות של חטוף ששוחרר בחיים לאחר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ולפני יום תחילתו של חוק זה, והיא תשולם בתוך 30 יום מיום תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

כללי ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה חדרו אלפי מחבלים ליישובים בדרום הארץ, מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לשטחה של מדינת ישראל. במתקפה זו נרצחו ונפצעו אלפי אנשים וכ-240 אזרחים, חיילים ומשרתי כוחות הביטחון נחטפו ונלקחו לרצועת עזה, שם הוחזקו כבני ערובה בתנאים קשים ביותר. חלק מהחטופים שוחררו או חולצו במהלך התקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד היום. נכון למועד כתיבת שורות אלה, 59 אנשים עדיין חטופים ומוחזקים כבני ערובה ברצועת עזה.

לנוכח מתקפת הטרור, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, צה"ל הכריז על מצב כוננות מלחמה ועל מבצע "חרבות ברזל", וכן הוחלט על גיוס מילואים נרחב לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-

המתקפה הרצחנית האמורה וחיילי וחילות ושל אזרחים ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך הפעלת אלימות קשה, הוצאתם משטח המדינה והחזקתם כבני ערובה בתנאים בלתי אנושיים לתקופה ממושכת, גרמו לטראומה נפשית קשה הן לחטופים והן לבני משפחותיהם.

ביום כ"ב בחשוון התשפ"ד (6 בנובמבר 2023) אושר בכנסת חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023 (להלן - חוק תגמולים למשפחות חטופים) אשר קבע, בין היתר, כי כל עוד טרם שוחרר חטוף או כל עוד לא נודע גורלו של נעדר, זכאי בן משפחתו לזכויות להן זכאי בן משפחה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה, התש"י-1950 (להלן-חוק משפחות חיילים שנספו במערכה) או לפי סעיף 7 לחוק נפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן-חוק נפגעי פעולות איבה), לפי העניין ובשינויים המחויבים. זכויות אלה על פי חוק תגמולים למשפחות חטופים עומדות בתוקף עד לשחרור החטוף מהשבי. כמו כן, בוצע תיקון עקיף לחוק מימון הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים, תשס"ח-2008 (להלן - חוק מימון הוצאות) ובו נקבעו מענקי סיוע למשפחה לשם קידום מאמצים לשחרור או לאיתור של חטוף או נעדר (להלן - מענקי הסיוע).

בהצעת חוק זו מוצע לתת מענה לצרכים של בני משפחות חטופים ששוחררו בחיים וכן לתת תוספת למענקי סיוע לבני משפחה של חטופים שטרם שוחררו.

בהתאם לאמור, בהצעת חוק זו מוצע:

1. להעניק מענה לצרכים של בני משפחות של חטופים אשר שוחררו בחיים לאחר שחרור יקירם מהשבי, באמצעות המשך הענקת חלק מהזכויות להן היו זכאים בעת שיקירם היה בשבי (זכויות של הטבות לשיקום תעסוקתי, הטבות רפואיות, הטבות פסיכו-סוציאליות ושכר לימוד), לתקופה נוספת לאחר החזרה. יצוין כי הצעת החוק מתייחסת לבני משפחה של חטופים שחזרו בחיים שכן במקרה בו החטוף נהרג, בני המשפחה זכאים לזכויות מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לפי סעיף 7 לחוק נפגעי פעולות איבה, לפי העניין.
2. לקבוע תוספות למענקי הסיוע במקרה של הורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של חטוף או נעדר (כפי שיפורט להלן) וכן תוספת למענק עבור אחים או ילדים של חטופים שמלאו להם 18 שנים (העומדים בתנאי התיקון המוצע).
3. לקבוע תוספת מענק לצורך התארגנות עבור בן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים. מענקי הסיוע ניתנים כמענקים רבעוניים שאינם מוחזרים גם אם במהלך הרבעון שב החטוף, כך שהמענק שנוטר לבני המשפחה לאחר שיבת יקיריהם מהשבי משתנה בין המשפחות בהתאם למועד בו שוחרר החטוף. על מנת לצמצם פער זה ולאפשר לבני המשפחה לקבל סיוע בהתארגנות לצרכים הראשוניים בתקופת ההסתגלות, מוצע ליתן תוספת מענק לצורך התארגנות, כפי שיפורט להלן.

הצורך בתיקון המוצע עלה בשל הצורך במתן מענה ראשוני לבני משפחה של פדויי השבי שנדרשים ללוות אותם עם חזרתם מהשבי בהליך השיקום, ולצד זאת להשתקם בעצמם מהטראומה אותה חוו. בהקשר זה

יצוין, כי שבי מהווה חוויה טראומטית, בעלת השפעה דרמטית ומקיפה על חייהם של בני משפחת החטוף. גם השיבה של החטוף לביתו, צפויה לחולל שינויים משמעותיים בחיי המשפחה, אשר נדרשת עתה להתמודד עם ההשלכות הפיזיות, הרגשיות והנפשיות העמוקות ביותר של השבי על יקירם.

משפחת החטוף ששב מהווה חלק אינטגרלי ומרכזי בסביבתו והיא נדרשת כחלק ממערך התמיכה בתהליך השיקום שלו, לצד השיקום לו נדרשים בני המשפחה בעצמם. המשך תמיכה רפואית ונפשית, כמו גם כלכלית ושיקומית-תעסוקתית לבני משפחת החטוף ששוחזר, הוא בעל חשיבות רבה לצליחת התקופה הראשונה בדרך לשיקום של השב ושל משפחתו.

למעטפת תמיכה יש ערך רב גם בכך שהיא נושאת אל המשפחות מסר של הכרה בהקרבה, בסבל ובקושי שהן חוות משך התקופה המייסרת. הידיעה של המשפחות שרואים אותן וקולן נשמע, חשובה גם לתהליך חיזוק האמון בינן ובין מוסדות המדינה.

סעיף 1 לפי סעיף 2(א) לחוק תגמולים למשפחות חטופים, זכאים בני משפחה של חטוף או נעדר שטרם שוחרר לזכויות שזכאי להן בן משפחה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לפי סעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה כפי שהוא מחיל את אותן זכויות, לפי העניין, עד למועד שחרור החטוף מן השבי (בהתאם להוראות המצוינות בסעיף האמור).

מוצע להוסיף בסעיף 2 את סעיף קטן (א1) לפיו בן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים לאחר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), יהיה זכאי למשך 24 חודשים ממועד השחרור, לזכויות שזכאי להן בן משפחה לפי סעיפים 15ב, 15ד(ג), 15ו ו-15ז לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לזכויות שזכאי להן בן משפחה לפי הסעיפים האמורים כפי שהוחלו בסעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, ובלבד שהוא אינו זכאי לזכויות האמורות לפי דין אחר, וכי יחולו לעניין זכויות אלה ההוראות לפי הסעיפים האמורים, בשינויים המחוייבים ובשינויים שיפורטו להלן.

הזכויות מכוח הוראות הסעיפים האמורים בחוק משפחות חיילים שנספו במערכה כוללות הטבות לשיקום תעסוקתי (סעיף 15ב), סיוע במימון שכר לימוד לתואר ראשון או הכשרה מקצועית (סעיף 15ד(ג)), הטבות בתחום הרפואי (סעיף 15ו) והטבות בתחום הפסיכוסוציאלי-רגשי (סעיף 15ז). סעיפים אלו יחולו בשינויים המחוייבים ובשינויים אלה:

1. אם החטוף ששוחרר היה חייל או משרת בכוחות הביטחון - קציני התגמולים לעניין הזכויות האמורות של בני משפחתו יהיו קציני תגמולים שמונו לפי סעיף 25 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 והעובדים הסוציאליים לעניין זכויות בני משפחתו יהיו עובדים סוציאליים שהם עובדי אגף שיקום נכים במשרד הביטחון. עד מועד שחרורו של החטוף היה הטיפול בבני משפחתו מצוי באגף משפחות הנצחה ומורשת במשרד הביטחון, עם החזרה מהשבי הטיפול בחטוף השב נעשה על ידי אגף השיקום במשרד הביטחון. על מנת להעניק טיפול ושיקום לחטוף השב ולבני משפחתו באופן הוליסטי במסגרת אחת, מוצע כי החל ממועד שחרורו של החטוף יישומן של זכויות אלה יתבצע באמצעות אגף השיקום במשרד הביטחון. יצוין כי הזכויות של בן משפחה של חטוף או נעדר שהוא לא חייל או משרת בכוחות הביטחון ימשיכו לחול מכוחו של סעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה כפי שחלו לגביהם טרם שובו.

2. סעיף 15ד(ג) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה המתייחס לקבלת שכר לימוד יחול לגבי כל בן משפחה של החטוף כהגדרתו בחוק תגמולים למשפחות חטופים, ובלבד שמלאו לו 18 שנים.

כפי שמצוין בסעיף המוצע, בן משפחה של חטוף ששותרר יהיה זכאי לזכויות כאמור רק אם הוא לא זכאי לזכויות האמורות מכוח דין אחר. בהתאם לסעיף 2א(2) המוצע, לא יראו בזכויות שניתנו לבן משפחה של חטוף מכוח הסכם בדבר מתן סיוע לנפגעים מהאירועים שהתרחשו ביום שבעה באוקטובר 2023 אשר נחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר בזכויות מכוח דין אחר.

כמו כן בהתאם לתיקון המוצע בוצעו בפסקאות (2) ו-(3) של סעיף 1 המוצע התאמות לסעיף 2א(1) ו-(ד) לחוק תגמולים למשפחות חטופים.

סעיף 2

פסקה (1)

לפסקאות משנה (א)2 ו-(א)3 מוצע להוסיף שתי תוספות למענקים הניתנים לפי פסקאות (1) ו-(2) בסעיף 2א לחוק מימון משפחות כפי שיפורט להלן:

מוצע להוסיף בסעיף 2א לחוק מימון משפחות לאחר סעיף קטן (א)1 את פסקה (א)1 לפיה יש לתת תוספת מענק להורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של אותו חטוף או נעדר, ובלבד שסכום המענק שהוא זכאי לו לפי סעיף 2א(א)1 לחוק מימון משפחות נמוך ממחצית מגובה המענק לפי סעיף זה. התוספת האמורה תעמוד על 13,500 שקלים חדשים. המתווה המוצע הוא בדומה לנעשה לגבי הורה שכול שזכאי לתגמולים לפי סעיף 10(ב) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה שאין לו בן זוג שכול (או לפי סעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה המחיל את הוראות סעיף 10(ב) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה). במקרה כזה כל אחד מההורים השכולים זכאי ל-80 אחוזים מהתגמול שהיה משולם להם יחד. כיון שבחוק אותו מוצע לתקן יש הגדרה ל"בן זוג" אשר אינה רלבנטית לתיקון המוצע, מוצע להגדיר לעניין פסקה זו "בן זוג" ולכלול גם בני זוג הידועים בציבור.

יצוין כי הורה כאמור יהיה זכאי לתוספת זו רק אם הוא אינו זכאי למחצית מן המענק לפי סעיף 2א(א)1. הורה יהיה זכאי למחצית המענק במקרה בו לחטוף אין בן זוג, או במקרה שבו ההורה השני של החטוף אינו בחיים.

כמו כן, מוצע להוסיף בסעיף 2א לאחר סעיף קטן (א)2 את פסקה (א)2 לפיה ילדים ואחים של חטופים, שמלאו להם 18 שנים, אשר זכאים למענק רבעוני בסכום כלשהו לפי סעיף 2א(א)2 לחוק מימון הוצאות ואינם זכאים למענק לפי סעיף 2א(א)1 לחוק מימון הוצאות, יהיו זכאים לתוספת מענק בסכום של 3,000 שקלים חדשים, ואם הם הורים לילד - בסכום של 4,500 שקלים חדשים.

לפסקת משנה (ג) מוצע לקבוע כי התוספת למענק (למי שזכאי לה בהתאם להוראות הסעיף) תשולם יחד עם המענק בכל תקופת תשלום מענק (כהגדרתה בסעיף 2א לחוק מימון משפחות) וכן מוצע לציין כי הזכאות בעד תוספת למענק לגבי מענק להורה שאין לו בן זוג שהוא הורה של חטוף בהתאם לסעיף 2א(א)1 המוצע תחל ממועד החטיפה או ממועד תחילת ההיעדרות (כמו המענק לפי פסקאות (1) ו-(2)), ואילו הזכאות לתוספת למענק עבור אחים וילדים שמלאו להם 18 שנים בהתאם למוצע בסעיף 2א(א)2 תחל ביום ט' בניסן התשפ"ה (7 באפריל 2025).

עוד מוצע לקבוע בסעיף 2א(ג)2 כי התוספת למענק לפי סעיף 2א(א)1 המוצע (עבור הורה שאין לו בן זוג

שהוא הורה של חטוף), בעד התקופה שמיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ועד יום תחילתו של החוק המוצע, תשולם בתוך 30 יום מיום תחילתו של החוק המוצע. היות והתוספת חלה גם רטרואקטיבית לגבי התקופה האמורה נקבעת הוראת ביצוע מתי חל המועד לתשלום – תוך שלושים יום מיום תחילתו של החוק המוצע.

לפסקאות משנה (א)(1), (ב), (ד) ו-(ה) לאור הוספת התוספות למענקים מוצעות התאמות בסעיפים הקטנים בהם קיימת התייחסות למענק.

פסקה (2) מוצע להעניק לבן משפחה שהיה זכאי למענקי הסיוע עד שובו של החטוף בחיים תוספת מענק לצורך התארגנות לצרכים ראשוניים כדי להקל עליו בתקופת ההסתגלות וההתארגנות הראשונית לאחר שחרורו של החטוף. מענק הסיוע המשתלם מכוח החוק הקיים ניתן אחת לשלושה חודשים (רבעון) ולא מוחזר אף אם בתקופת התשלום החטוף שוחרר. נוכח זאת, ועל מנת לצמצם את הפער בין בני המשפחה של חטופים אשר שוחררו בחיים במועדים שונים בתוך אותו רבעון, מוצע לקבוע מנגנון מדורג לתשלום מענק התארגנות, בהתאם להיקף הזכאות שנותרה לבני המשפחה ממענקי הסיוע, כך שכל בן משפחה שהיה זכאי למענקי הסיוע יקבל תוספת על מענק הסיוע האחרון שקיבל בהתאם לתקופה בה החטוף היה בשבי מתוך הרבעון. באופן זה יקבל כל בן משפחה כאמור השלמה למענק הסיוע שהוא זכאי לו. סכום המענק להתארגנות עבור הורה או בן זוג ינוע בין 10,000 שקלים חדשים ל-30,000 שקלים חדשים ועבור אח או ילד להם מלאו 18 שנים ינוע בין 7,000 שקלים חדשים לבין 21,000 שקלים חדשים וזאת בהתאם למועד בתוך הרבעון אשר בו שוחרר החטוף. מענק ההתארגנות לפי סעיף זה ישולם בתוך שלושים ימים ממועד שחרורו של החטוף.

יצוין כי על פי סעיף 2א(ט) לחוק מימון משפחות, תוקפו של סעיף 2א לחוק מימון משפחות אותו מוצע לתקן הינו שנתיים מיום תחילתו של חוק תגמולים למשפחות חטופים ושר הביטחון באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת יכול להאריך את תוקפו בצו בתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על 12 חודשים.

סעיף 3 בסעיף קטן (א) מוצע כי תקופת הזכאות לפי סעיף 2א(1) המוצע לחוק תגמולים למשפחות חטופים, למתן הזכויות לבני משפחה של חטוף לאחר חזרתו, תימנה לעניין בן משפחה של חטוף ששוחרר לפני מועד תחילתו של חוק זה, החל מיום תחילתו של החוק המוצע או מהמועד שבו החטוף שוחרר מן השבי, בהתאם לבחירתו של בן המשפחה וזאת על מנת לאפשר לבן המשפחה גמישות בכל הנוגע למימוש הזכאות; בסעיף קטן (ב) מוצע כי תוספת מענק לצורך התארגנות לפי סעיף 1א2 המוצע לחוק מימון הוצאות, תשולם גם לבן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים לאחר יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) וטרם תחילתו של החוק המוצע, וזאת בתוך 30 ימים מיום תחילתו של החוק המוצע.



תאריך: 27.2.2025

הנדון: חוות דעת נלווית להצעת החלטה לממשלה - אישור הצעת חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025

נושא הצעת ההחלטה:

אישור הצעת חוק תוספות לתגמולים ולהטבות לבני משפחה של חטופים ונעדרים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מבוקש לאשר עקרונית את הצעת החוק שבגדון אשר כוללת תיקונים לחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023 (להלן: "חוק תגמולים למשפחות חטופים") ולחוק מימון הוצאות למשפחות שבויים, חטופים ונעדרים, תשס"ח-2008 (להלן: "חוק מימון הוצאות").

במסגרת הצעת החוק מוצע לתת מענה לצרכים של בני משפחות חטופים ששחררו בחיים, וכן לתת תוספת למענקי הסיוע הניתנים לשם קידום מאמצים לשחרור או לאיתור של חטוף או נעדר (להלן: "מענקי סיוע") לבני משפחה של חטופים שטרם שוחררו, הכל כמפורט להלן.

1. להעניק מענה לצרכים של בני משפחות של חטופים אשר שוחררו בחיים לאחר שחרור יקירם מהשבי, באמצעות המשך הענקת חלק מהזכויות להן היו זכאים בעת שיקירם היה בשבי (זכויות של הטבות לשיקום תעסוקתי, הטבות רפואיות, הטבות פסיכו-סוציאליות ושכר לימוד), לתקופה נוספת לאחר החזרה. יצוין כי הצעת החוק מתייחסת לבני משפחה של חטופים שחזרו בחיים שכן במקרה בו החטוף נהרג, בני המשפחה זכאים לזכויות מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י-1950 (להלן: "חוק משפחות חיילים שנספו במערכה") או לפי סעיף 7 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן: חוק נפגעי פעולות איבה), לפי העניין.

2. לקבוע תוספות למענקי הסיוע במקרה של הורה של חטוף או נעדר שאין לו בן זוג שהוא הורה של חטוף או נעדר וכן תוספת למענק עבור אחים או ילדים של חטופים שמלאו להם 18 שנים (העומדים בתנאי התיקון המוצע).

3. לקבוע תוספת מענק לצורך התארגנות לצרכים ראשוניים עבור בן משפחה של חטוף ששוחרר בחיים. מענקי הסיוע ניתנים כמענקים רבעוניים שאינם מוחזרים גם אם במהלך הרבעון שב החטוף, כך שהמענק שנותר לבני המשפחה לאחר שיבת יקיריהם מהשבי משתנה בין המשפחות בהתאם למועד בו שוחרר החטוף. על מנת לצמצם את הפער בין בני משפחה של חטופים אשר שוחררו בחיים במועדים שונים באותו רבעון, מוצע לקבוע מנגנון מדורג לתשלום תוספת מענק להתארגנות בהתאם להיקף הזכאות שנותרה לבני המשפחה ממענקי הסיוע, כך שכל בן משפחה שהיה זכאי למענקי הסיוע יקבל תוספת על מענק הסיוע האחרון שקיבל בהתאם לתקופה בה החטוף היה בשבי מתוך הרבעון. בתוך כך, מוצע כי סכום תוספת המענק עבור הורה או בן זוג ינוע בין 10,000 ₪ ל-30,000 ₪ ועבור אח או ילד שמלאו להם 18, ינוע בין 7,000 ₪ ל-21,000 ₪.

כן מבוקש לאשר בהליך חקיקה מהיר את התיקון לחוק כאמור, אשר יש בו כדי ליתן בידי בני המשפחה של החטופים ששוחררו כלים לשיקום ולשיקום יקיריהם, באופן התואם את מצבם הייחודי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם דרכי פתרונם:

ביום כ"ב בחשוון התשפ"ד (6 בנובמבר 2023) אושר בכנסת חוק תגמולים למשפחות חטופים אשר קבע, בין היתר, כי כל עוד טרם שוחרר חטוף או כל עוד לא נודע גורלו של נעדר, זכאי בן משפחתו לזכויות להן זכאי בן משפחה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה או לפי סעיף 7 לחוק נפגעי פעולות איבה, לפי העניין ובשינויים המחויבים. זכויות אלה עומדות בתוקף עד לשחרור החטוף מהשבי. כמו כן, בוצע תיקון עקיף לחוק מימון הוצאות ובתוך כך נקבעו מענקי סיוע למשפחה לשם קידום מאמצים לשחרור או לאיתור של חטוף או נעדר.

המתקפה הרצחנית של השבעה באוקטובר, וחטיפתם של חיילים וחיילות ושל אזרחים ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך הפעלת אלימות קשה, הוצאתם משטח המדינה והחזקתם כבני ערובה בתנאים בלתי אנושיים לתקופה ממושכת, גרמו לטראומה נפשית קשה הן לחטוף והן לבני משפחתו.

הצורך בתיקון המוצע, עלה בשל ההכרח במתן מענה ראשוני לבני משפחה של חטוף ששוחרר שנדרשים ללוות אותו עם חזרתו מהשבי בהליך השיקום, ולצד זאת להשתקם בעצמם מהטראומה אותה חוו. בהקשר זה יצוין, כי שבי מהווה חוויה טראומטית, בעלת השפעה דרמטית ומקיפה על חייהם של בני משפחת החטוף. גם השיבה של החטוף לביתו, צפויה לחולל שינויים משמעותיים בחיי המשפחה, אשר נדרשת עתה להתמודד עם ההשלכות הפיזיות, הרגשיות והנפשיות העמוקות ביותר של השבי על יקירם. משפחת החטוף ששוחרר מהווה חלק אינטגרלי ומרכזי בסביבתו, והיא נדרשת כחלק ממערך התמיכה בתהליך השיקום שלו, לצד השיקום לו נדרשים בני המשפחה בעצמם. על רקע האמור, המשך תמיכה

רפואית ונפשית, כמו גם כלכלית ושיקומית-תעסוקתית לבני משפחת החטוף ששוחרר, הוא בעל חשיבות רבה לצליחת התקופה הראשונה בדרך לשיקום של השב ושל משפחתו.

להשלמת התמונה יצוין כי תיקון החוק מתייחס לקבוצה סגורה ומובחנת, בעלת מאפיינים וצרכים ייחודיים ומכאן המענים שהתיקון מבקש לתת.

לאור האמור לעיל, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של אירועי השבעה באוקטובר ותוצאותיהם, המחייבים מענים מותאמים, אנו סבורים שאין מניעה משפטית בתיקון החוק המוצע ובהחלטת הממשלה המבקשת לאשרו ולקצר את ההליך שנדרש לשם אישור החקיקה על ידי הממשלה והכנסת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח ההצעה תואם עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ועם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר ועם יועמ"ש המוסד לביטוח לאומי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

בברכה,
ערן יוסף, ע"ד
סגן בכיר ליועצת המשפטית