

מענים מטעם מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם

הצעה להחלטה

- מ ח ל י ט י ם**, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1058 מיום 12 בנובמבר 2023, שעניינה בין היתר בהקמת מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם (להלן – **החלטה 1058 ו-המנהלת**), בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1122 מיום 10 בדצמבר 2023, שעניינה סיוע המדינה באירוח חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ובני משפחה של נעדרים במתקני הארחה - מלחמת "חרבות ברזל" (להלן – **החלטה 1122**), כפי שתוקנה בהחלטת ממשלה מספר 1682 מיום 9 באפריל 2024 (להלן – **החלטה 1682**), ובהחלטת ממשלה מספר 2624 מיום 29 בדצמבר 2024 (להלן – **החלטה 2624**), ובמסגרת מתן המענים הממשלתיים לחטופים, לנעדרים, לשבים ארצה ולמשפחותיהם;
1. במסגרת תפקיד המנהלת בהתאם לסעיף ב להחלטה 1058 לרכז את המענים שניתנים לחטופים, לנעדרים, לשבים ארצה ולמשפחותיהם; לסנכרן בין כלל הגורמים העוסקים בתחום ולמפות פערים וגיבוש פתרונות בהיבטי החוסן הרגשי והפסיכו-סוציאלי, ההיבט הכלכלי, החינוכי וכיוצא בזה, המנהלת תיתן מענה של היסעים לשבים ארצה, למשפחותיהם ולמשפחות החטופים והנעדרים, וזאת במקרים פרטניים בהתאם לתבחינים שתקבע, ועד ליום 31 בדצמבר 2025.
 2. לעניין סעיף זה, "בן משפחה" – בן זוג (לרבות ידוע בציבור); הורים ובני זוגם; אחים ובני זוגם; ילדים ובני זוגם; חורי הורים; נכדים, וכן גורם אחר שמנהלת החטופים מצאה כי בנסיבות המשפחתיות החריגות של משפחה פלונית משמש כאחד מאלה.
 3. לתקן את סעיף 5 להחלטה 2624 כך שבמקום "משמש כאחד מאלה", יבוא: "משמש כגורם שנחוץ למענים השיקומיים של השבים ארצה, של משפחותיהם ושל משפחות החטופים והנעדרים". יובהר כי מענה זה שניתן בהתאם לסעיף א להחלטה 1122 יינתן גם למשפחות של חטופים, נעדרים ושבים ארצה מאירועים שקדמו לאירועי השבעה באוקטובר 2023.
 4. לצורך מימון סעיף 1 להחלטה יוקצה סך שלא יעלה על 1.5 מיליון שקלים חדשים מתוך תקציב המנהלת לשנת 2025 לכשיאושר חוק התקציב לשנת 2025, ומימון סעיף 2 ייעשה מהמקור האמור בסעיף 14 להחלטה 2624, בהתקיים התנאים המפורטים שם.
 4. עד לאישורו בכנסת של תקציב מדינה לשנת 2025, ביצוע התקציב לפי החלטה זו כפוף להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות פרק ו' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

דברי הסבר

רקע כללי

בהחלטת ממשלה מספר 1058 מיום 12 בנובמבר 2023 (להלן – **החלטה 1058**) הוחלט בין היתר על הקמת מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם (להלן – **המנהלת**) לנוכח המתקפה המשולבת שהחלה ביום 7 באוקטובר 2023 אשר כללה ירי טילים ופשיטות גורמים עוינים ברחבי הארץ ובעיקר בדרום הארץ, ובשים לב למספר הרב של חטופים ונעדרים כתוצאה מהמתקפה האמורה, ובמטרה לפעול לריכוז המענים הממשלתיים הניתנים להם, לשבים ארצה ולמשפחותיהם.

בין תפקידי המנהלת, בהתאם לסעיף ב להחלטה 1058, לפעול לריכוז המענים שניתנים למשפחות החטופים, הנעדרים והשבים ארצה, ובכלל זה סנכרון בין כלל הגורמים העוסקים בתחום, מיפוי פערים וגיבוש פתרונות בהיבטי החוסן הרגשי והפסיכו-סוציאלי, ההיבט הכלכלי, החינוכי וכיוצ"ב, בתיאום עם משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים.

מרבית המענים לחטופים, לנעדרים, לשבים ארצה ולמשפחותיהם ניתנים על-ידי משרד הביטחון והמוסד לביטוח הלאומי, לפי העניין.

התשתית הנורמטיבית למענים אלו מוסדרת לבני משפחה של חטופים ונעדרים בחוק מימון הוצאות למשפחות שבויים ונעדרים, התשס"ח-2008 ובחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023, המשווה את זכויותיהם של בני המשפחה לזכויות בני משפחה של חיילים שנספו במערכה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, ובכלל זה זכאות לתגמולים חודשיים, מעטפת ליווי סוציאלית ומענים נפשיים.

המענים לשבים ארצה הוסדרו במסגרת חוק התשלומים לפדויי שבי ולחטופים ששוחררו, התשס"ה-2005 (להלן – **חוק פדויי שבי**), שלפיו כלל פדויי שבי, יהיו זכאים לתשלום חודשי בסך ₪ 3,300. כמו כן, פדויי שבי שנחטפו בשבעה באוקטובר יהיו זכאים לכלל הזכויות הניתנות לנפגעי פעולות איבה או לנכי צה"ל להם נקבעה דרגת נכות של 50% צמיתה, בהתאם לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן – **חוק התגמולים לנפגעי פעולות האיבה**) או חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח חדש] (להלן – **חוק הנכים**) בגין הפרעה בתר חבלתית. קביעה זו מקנה לשבים ארצה בנוסף לתגמולים החודשיים, זכאויות ומענים רפואיים, נפשיים וסוציאליים לאורך חייהם.

עוד נקבע במסגרת חוק פדויי שבי כי חטוף ששוחרר יהיה זכאי למענק חד פעמי של ₪ 50,000 לצורכי התארגנות בשנה הראשונה לאחר השחרור, וכן כיסוי רפואי בגין כל ליקוי במהלך שלוש השנים הראשונות מהשחרור (שאינו כלול בכיסוי במסגרת סל בריאות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1995).

בתוך כך, זכאים בני המשפחה של השבים ארצה למענים בהתאם להוראות אגף השיקום, ובכלל זה תגמול בגובה שכר העבודה לבן משפחה המלווה בתקופת האשפוז, החזרי נסיעות לצורך הגעה לבית החולים במהלך אשפוז החטוף ששוחרר, סיוע בעזרת בית, טיפולים נפשיים ועוד.

במטרה לספק מענה משלים עבור אוכלוסיות אלו ולאור צרכיהן הייחודיים, אושרו בממשלה מספר החלטות בתחום ההלנה והתחבורה, ובהן החלטת ממשלה 1122 מיום 10 בדצמבר 2023 לעניין הארחה במלונות של משפחות החטופים, הנעדרים והשבים, כפי שתוקנה במספר

החלטות ממשלה והאחרונה שבהן החלטת ממשלה מספר 2624 מיום 29 בדצמבר 2024, והחלטת ממשלה מספר 1183 מיום 27 בדצמבר 2023 לעניין הסדרי נסיעה בתחבורה ציבורית למשפחות החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ובני משפחותיהם.

במסגרת תכלול הקשר עם השבים ארצה ומשפחותיהם ועם משפחות החטופים והנעדרים, וכן במסגרת היערכות לקליטת שבים נוספים, עלו צרכים נוספים שנובעים מייחודיותה של אוכלוסייה זו, לנוכח שהייה ממושכת בשבי.

לפיכך מוצע בהחלטה זו כדלקמן:

סעיף 1:

מוצע כי המנהלת תספק שירותי היסעים לשבים ארצה, למשפחותיהם ולמשפחות החטופים והנעדרים, בנוסף על המענים שניתנים כיום, במצבים שבהם מתעורר צורך פרטני לפי הנסיבות החריות של משפחה פלונית ולאור ייחודיות ומורכבות של משפחה פלונית, לנוכח שהייה ממושכת בשבי האויב הן של בני המשפחה והן של החטוף ששוחרר. כל זאת בהתאם לתבחינים מקצועיים שתגבש המנהלת, בתיאום עם הגורמים הממשלתיים הנדרשים לעניין.

נפרט להלן את המקרים שמנהלת מבקשת ליתן להם מענה במסגרת תפקידה וייעודה:

1. שבים ארצה ובני משפחתם:

א. לפי פרוטוקול מתווה הקליטה הנוכחי, צה"ל מסיע את המשפחה לבית החולים לטובת מפגש עם השב ובימים הראשונים מספק הסעות מבית המלון שבסמוך לבית לחולים וחזרה. בשלב הבא, צה"ל מעביר את האחריות למשרד הבריאות והשב מוגדר כמאושפז. כמאושפז, בני משפחתו של השב זכאים להחזרי נסיעה, מכוח הוראת אגף שיקום נכים מס' 84.04. ההוראה קובעת את תנאי תשלום ההחזר אשר ניתן בעבור מספר מוגבל של בני משפחה מקרבה ראשונה. מענה זה לא חל על בן משפחה שאינו מהמעגל הראשון כמו סבא וסבתא או דמות משפחתית משמעותית ודומיננטית אחרת אשר נדרשים להגיע לבית החולים.

ב. לאחר שחרורו של השב מבית החולים, הוא אינו מוגדר עוד כמאושפז, ולכן תוקף הזכאות להחזרים בהתאם להוראות אגף השיקום אינו חל עוד. השב, בהתאם להחלטתו ולהחלטת משפחתו, יכול לשהות במתקני קליטה או במגורים זמניים בסביבת בית החולים כדי לקבל טיפול צמוד יותר עד הקליטה במגורי קבע בשלב מאוחר יותר. בתקופה זו, במקרים מסוימים, מתעוררים צרכים של בני המשפחה ושל השב להתנייד לסידורים, פגישות, טיפולים וכיו"ב. במקרים אלה, ועל פי צרכים פרטניים בהתאם למצבו של השב ושל בני משפחתו ובשים לב לצורך לשמירה על פרטיות מרבית של השב ושל בני משפחתו מוצע כי המנהלת תיתן שירותי היסעים לשב ולבני משפחתו.

יודגש כי המוסד לביטוח הלאומי ואגף השיקום של משרד הביטחון, לפי העניין, משתתפים במימון הוצאות הנסיעה עבור השבים, אולם רק עבור שירותי שיקום וטיפול המוכרים על ידם. כמו כן, במסגרת מענים שניתנים על ידי המנהלת בשיתוף פעולה עם גורמי הטיפול הממשלתיים השונים, עבור השבים ארצה וכן עבור בני משפחותיהם, מוצע כי במקרים רלוונטיים בהתאם לתבחינים שתקבע המנהלת, היא תיתן שירותי היסעים גם לצרכים אלה. ג. כאשר השב עובר להתגורר במגורי הקבע שלו, מוצע כי במקרים הרלוונטיים, המנהלת תיתן שירותי היסעים עבורו או עבור בני משפחתו, כדי לספק להם את התנאים המיטיבים לקיום מפגשים כחלק מהתמיכה והליווי בתהליך השיקום של השב ושל משפחתו.

ד. במקרה של שבים שגופתם הושבה והם מוגדרים כחללי איבה על ידי הרשות המאשרת במשרד הביטחון ובני משפחותיהם מטופלים על-ידי המוסד לביטוח לאומי, או כחללי מערכות ישראל באמצעות משרד הביטחון, משפחותיהם זכאיות לסיוע בנסיעות להלוויות, אך אינן

מקבלות סיוע בנסיעות כאמור במהלך ימי השבעה. מוצע כי המנהלת תיתן מענה לצורך זה, בהתאם לצרכים פרטניים של המשפחות, ולפי התבחינים שתקבע המנהלת.

2. משפחות החטופים והנעדרים :

משפחות החטופים והנעדרים מוזמנות מעת לעת לקבלת עדכונים מודיעיניים, לפגישות לטובת מיצוי זכויות עם נציגי משרדי הממשלה היושבים במנהלת, למפגשים ייעודיים לעדכוני זכויות ותהליכי שיתוף ציבור לטובת טיוב המענים המדינתיים ולמפגשי תמיכה וחוסן. מוצע כי שירותי היסעים בהקשרים הללו יינתנו בשים לב לצרכים הפרטניים של המשפחות, לפי התבחינים שתקבע המנהלת.

סעיף 2: בהחלטה 1122 נקבע כי ההסדר לאירוח במתקני הארחה יינתן גם לשבים ארצה ולבני משפחותיהם וכן לבני משפחה של נעדרים ושל חטופים שעדיין בשבי בהתאם להגשת בקשות פרטניות יוזמות ולצרכים ספציפיים שיועברו למשרד התיירות על ידי משרד ראש הממשלה. בהחלטה 1682 הורחבה הגדרת בן משפחה. בהחלטה 2624 הווארכו ההסדרים להלנה במתקני ההארכה ובתוך גם להלנת השבים ארצה, משפחותיהם ומשפחות החטופים והנעדרים וכן הורחבה ההגדרה של בן משפחה. עתה מוצע לתקן את סעיף 5 כדי לאפשר הלנה של גורם נוסף, שהמנהלת תמצא שבנסיבות המשפחתיות של משפחה פלונית, משמש גורם ליווי עבור השבים ארצה או עבור בני משפחה של השבים, החטופים והנעדרים. כמו כן מובהר כי מענה זה יינתן גם למשפחות של חטופים, נעדרים ושבים ארצה מאירועים שקדמו לאירועי השבעה באוקטובר 2023, והכל בשים לב לצרכים פרטניים של המשפחות, ובאישור ועדת חריגים במשרד התיירות. החלטה זו נועדה לאפשר למנהלת לספק מענה הוליסטי לשבים ארצה, למשפחותיהם ולמשפחות החטופים והנעדרים, במקרים פרטניים שבהם המענים שניתנים לא מספקים את הצרכים הייחודיים של משפחה פלונית, וזאת בנוסף על המענים הניתנים כיום.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה :

לא רלוונטי

תקציב :

כמפורט בהצעת ההחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם :

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם :

שר התיירות – תומך

שר העבודה – תומך

שר הביטחון – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא :

- החלטת ממשלה מס' 982 מיום 22.10.23
- החלטת ממשלה מס' 1058 מיום 12.11.23
- החלטת ממשלה מס' 1122 מיום 10.12.23
- החלטת ממשלה מס' 1682 מיום 9.4.24
- החלטת ממשלה מס' 2624 מיום 29.12.24
- החלטת ממשלה מס' 1183 מיום 27.12.23

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה :
מצורפת.

סיווגים :

- סיווג ראשי 01 : ביצועי
- תחום פעולה עיקרי 01 : חוץ וביטחון

מגיש: ראש הממשלה

**כ"ן בטבת התשפ"ה
26 בינואר 2025**



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ו בטבת התשפ"ה
26 בינואר 2025
סימוכין: 6196870496

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: מענים מטעם מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. עניינה של הצעת ההחלטה במתן מענים מטעם מנהלת החטופים, הנעדרים, השבים ארצה ומשפחותיהם (להלן – המנהלת) כמפורט להלן:

א. שירותי היסעים לשבים ארצה ולמשפחותיהם ולמשפחות החטופים והנעדרים, מכח סמכותה השירותית של הממשלה בהתאם לסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה, בנוסף על המענים שכבר ניתנים בהתאם לחוקים שלהלן ולכללים ולהוראות שנקבעו מכוחם, וזאת במקרים פרטניים, ובהתאם לתבחינים שתקבע המנהלת, שיפרטו גם את התקופה המרבית שבה יינתנו השירותים, ועד ליום 31 בדצמבר 2025. כאמור, המענים המבוקשים באשר לשירותי היסעים הם מענים משלימים על המענים שניתנים כיום בהתאם לחוקים שלהלן ולכללים ולהוראות שנקבעו מכוחם:

המענים למשפחות – חוק מימון הוצאות למשפחות שבויים ונעדרים, התשס"ח-2008; חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023 – אשר השווה את זכויותיהם של בני המשפחה של החטופים והנעדרים לזכויותיהם של בני משפחה של חיילים שנספו במערכה לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"א-1950 ובהתאם קובע זכאות לתגמולים חודשיים, למעטפת ליווי סוציאלי ומענה נפשי.

המענים לשבים ארצה – חוק התשלומים לפדויי שבי ולחטופים ששוחררו, התשס"ה-2005 שלפי תיקון מספר 6 מחודש יוני 2024, חטופים מאירועי השבעה באוקטובר 2023 נחשבים כאילו נקבעה להם דרגת נכות של 50% צמיתה בהתאם לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התשי"ל-1970 או בהתאם לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח חדש]. בהתאם לחוקים אלה זכאים השבים ארצה לתגמולים חודשיים ולמענים רפואיים, נפשיים וסוציאליים לאורך חייהם.

הואיל ומבוקש כי מענים משלימים אלה לצרכי היסעים יינתנו רק במקרים פרטניים וחריגים שנוסבו העניין הייחודיות יחייבו זאת, מוצע כי הם יינתנו בכפוף לתבחינים שתקבע המנהלת, בהתאם לכללי המשפט המנהלי, ואשר יתואמו עם כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לשם מניעת כפל מימון. בהתאם לנסיבות העניין ולהיקף המענים הנדרש ייבחן בין היתר הצורך בהסדרת המענה בחקיקה ראשית.



היועצת המשפטית

ב. תיקון ההגדרה של "בן משפחה" לעניין הסיוע שניתן במסגרת החלטות ממשלה קודמות לעניין סיוע באירות חטופים ששבו ארצה ובני משפחותיהם, בני משפחה של חטופים בשבי ונעדרים במתקני הארחה, לרבות החלטה מספר 2624 מיום 29 בדצמבר 2024, כך שיחול גם על גורם אחר שהמנהלת מצאה כי בנסיבות המשפחתיות החריגות של משפחה פלונית נחוץ למענים השיקומיים של השבים ארצה, של משפחותיהם ושל משפחות החטופים והנעדרים, והכול באישור ועדת החריגים במשרד התיירות.

2. בדברי ההסבר מפורטים המענים שניתנים לאוכלוסייה זו בהקשרים מושא ההצעה, וכן מוגדר הפער שהמנהלת מצאה שמתקיים במענים הקיימים כאמור, הנובע ממאפייניה הייחודיים של האוכלוסייה, לנוכח התמודדותה עם התקופה הממושכת בשבי האויב, כפי שעמדה עליהם הממשלה בהחלטותיה הקודמות בעניינה, ולרבות בהחלטת ממשלה מספר 982 מיום 22 באוקטובר 2023, החלטת ממשלה מספר 1122 מיום 10 בדצמבר 2023 והחלטת ממשלה 1682 מיום 9 באפריל 2024.

3. סעיף 40(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), קובע כי "תקנות או הוראות מינהל שבביצוען כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה לא יותקנו אלא אם כן ההוצאה או ההתחייבות תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנת הפעלתן הראשונה".

לצד האמור, שנת 2025 צפויה להתנהל, לפחות בתחילתה, במתכונת של תקציב המשכי. בהיעדר קביעת תקציב המדינה בחוק כנדרש, נקבעה בחוק יסוד: משק המדינה הוראה ביחס למסגרת התקציבית שהממשלה תהא רשאית להוציא כל עוד לא אושר התקציב וכן נקבעו מגבלות נוספות באשר למגבלת ההוצאה החודשית ובאשר לסוגי ההוצאה המותרים. סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה גם קובע את סדר הקדימויות בשימוש בתקציב המשכי ובנטילת התחייבויות במהלך שנת תקציב המשכי. כך, התקציב המשכי יועד קודם כל לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות פעולות שנכללו בשיוניים תקציבים שבוצעו בתקציב הקודם. עוד נקבעו בעניין זה הוראות בפרק ו' לחוק יסודות התקציב.

בהתאם לאמור, נקבעו בהצעת ההחלטה המקורות למימון ההצעה לכשתקציב המדינה לשנת 2025 יאושר וכן נקבע כי עד לאישור התקציב כאמור, ביצוע ההחלטה כפוף להוראות סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה ולפרק ו' לחוק יסודות התקציב.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בשים לב לאמור לעיל, הצעת ההחלטה לא מעוררת קשיים משפטיים.


עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח הצעת ההחלטה תואם עם הייעוץ המשפטי של משרדי הביטחון, התיירות, האוצר, העבודה, הייעוץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי וכן עם הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.



היועצת המשפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


שלומית ברנע פרנז, עו"ד
היועצת המשפטית