

טיוטת חוק תשלומים לפדויי שבי (תיקון מס' _____), התשפ"ד-2024 - הסמכת ועדת

השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק תשלומים לפדויי שבי (תיקון מס' _____), (פדויי שבי – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת חוק.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק תשלומים לפדויי שבי, התשס"ה-2005 (להלן: "חוק פדויי שבי") מסדיר תשלומים המשולמים לפדויי השבי. זאת, לצד זכאותו של כל פדוי שבי להגיש בקשה להכרה לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק הנכים").

במהלך מתקפת הטרור הרצחנית שהחלה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), נחטפו לשטח רצועת עזה 240 אזרחים ומשרתי כוחות הביטחון. חלק מהחטופים שוחררו או חולצו במעלה הדרך. נכון למועד כתיבת שורות אלה, 133 אנשים עדיין חטופים ומוחזקים כבני ערובה ברצועת עזה.

ביום 6 בנובמבר 2023 אושר בכנסת חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, תשפ"ד-2023 (להלן: "חוק תגמולים למשפחות חטופים") במסגרת זו, בין היתר, ניתן לראשונה מעמד חוקי למי שנחטף או נשבה בהיותו אזרח. כמו כן, במסגרת חוק תגמולים למשפחות חטופים, בוצע תיקון עקיף בחוק פדויי שבי, ונקבעה זכאות לאזרחים ששבו מהשבי, לתשלומים לפי חוק פדויי שבי. יצוין כי אזרחים אלה זכאים לפנות ולבקש הכרה בנכות לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן: "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה"). כידוע, חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה מעניק לנכי פעולת האיבה, זכויות זהות לאלה הניתנות לחיילים ולאנשי כוחות הביטחון, לפי חוק הנכים.

חוק הנכים וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, מעניקים מעטפת זכויות רחבה למי שנותרה לו נכות מפגיעתו בשירות צבאי או בפעולת איבה, לפי העניין.

אין חולק כי המתקפה הרצחנית של השבעה באוקטובר, חטיפתם של אזרחים מבתיים או מהמסיבות בהן השתתפו, או ששהו באזור בעת המתקפה הרצחנית, ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך שימוש באלימות קשה, חטיפת חיילים וחיילות, הוצאתם של החטופים משטח המדינה, והחזקתם שבועות וחודשים ארוכים כבני ערובה בתנאים איומים, טומנים בחובם טראומה נפשית קשה.

מטרת תיקון זה, להקל על מי שנחטף ביום 7 באוקטובר 2023 והוכר כפדוי שבי (להלן: החטופים מהשבעה באוקטובר), שלגביהם אין ספק כי קיימות נסיבות המצדיקות מתן זכויות כשל נכה צה"ל או פעולות איבה המוכר בשל הפרעה בתר-חבלתית, בדרגת נכות בשיעור של 50%. קביעה קטגורית זו תחסוך מהשבים האמורים את הקושי המובנה שבעמידה מול ועדה רפואית לקביעת דרגת נכות, וזאת בנסיבות הייחודיות של חטיפת אזרחים מבתיים, ההוצאה מגבולות המדינה והחזקה הממושכת כבני ערובה בתנאים קשים מאוד.

בהקשר זה יצוין, כי רבים מהחטופים מהשבעה באוקטובר איבדו בני משפחה וקרובים, רבים מהם איבדו את בתיים או שמנועים מלשוב ליישוביהם בשל הימשכות הלחימה. לפיכך, עם חזרתם, הם נאלצים להתמודד, לצד הקשיים הנפשיים הנובעים מהחטיפה ומההחזקה כבני ערובה, גם עם האובדן הקשה מנשוא של יקיריהם וגם עם מעבר לסביבת מגורים אחרת, בדרך כלל זמנית. המדובר בנסיבות מורכבות וקשות הדורשות משאבים נפשיים לא מבוטלים וצורך בתמיכה רפואית, נפשית וכלכלית, וזאת באופן מידי.

לאור האמור, ברור כי מדובר בקבוצה סגורה ומובחנת, בעלת מאפיינים ייחודיים, גם בקרב פדויי השבי.

לפיכך, מוצע לקבוע כי חטוף מהשבעה באוקטובר, יהא זכאי לזכויות כשל נכה או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין. תיקון זה מוצע לבקשת מנהלת החטופים ובתיאום איתה.

לצד זאת יובהר, כי פדויי שבי שהוכרו עקב נפילתם בשבי שלא במסגרת אירועי השבעה באוקטובר, ואשר טרם הוכרו כנכי צה"ל בשל הפרעה בתר-חבלתית, רשאים להגיש בקשה כאמור שתדון בהתאם להוראות חוק הנכים, ב"מסלול ירוק" ייעודי. מדובר במסלול שנפתח לאחרונה ומתבסס על המדיניות של המשרד לענייני וטרניים האמריקני (ה-VA), לפיו פדויי שבי אשר חלה באחת מהמחלות שמופיעה ברשימה סגורה, ואשר כוללת בין היתר גם הפרעה בתר חבלתית, יוכר בגין מחלה זו בהתאם לחוק הנכים, וזאת מבלי שתידרש הוכחת קשר סיבתי פרטני בין השהייה בשבי למחלה.

מעבר לכך, כידוע, חוק פדויי שבי חוקק מלכתחילה כהסדר להוקרה ולתגמול מיוחד לחיילים שנפלו בשבי במלחמות ישראל ובאירועים ביטחוניים נוספים. בחוק נקבע כי ישולם לפדויי השבי תשלום חודשי בסך 1,000 שקלים חדשים (בהתאם לעדכון המדד, עומד סכום התשלום על כ-1,300 שקלים חדשים).

בשנים האחרונות התקיים שיח בין משרד הביטחון ובין נציגי פדויי השבי, ובהם עמותת "ערים בלילה". כן מתנהלת בימים אלה עתירה בבית המשפט העליון (בג"ץ 5993/22 ערים בלילה נ' משרד הביטחון), במסגרתה עלו דרישות שונות להרחבת זכויותיהם של פדויי השבי, לצד דרישות הנוגעות לזכויות העומדות להם לפי חוק הנכים.

ביום 24 במאי 2023 הודיעה המדינה לבית המשפט על פתיחת המסלול הירוק להכרה במחלות נלוות חנובעות מהשהייה בשבי, כפי שהוסבר לעיל.

עוד הודיעה המדינה במסגרת ההליכים בעתירה הנ"ל, כי בכוונתה לבחון מחדש את גובה התשלום החודשי המשולם לפדויי שבי.

בהמשך לדברים אלה, התקיימה עבודת מטה במערכת הביטחון, ובסיומה סוכם על העלאת התשלום החודשי לפדויי שבי. על מנת לשמור על ערכו הריאלי של התשלום, נקבע כי הוא יחושב כאחוז מתוך השכר הממוצע במשק, כפי שנקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי (סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. על כן מוצע כי התשלום יעמוד על 21% מהשכר הממוצע כאמור. משמעות הדבר בפועל היא הכפלת סכום התשלום הקבוע כיום בחוק.

מוצע, להביא לאישור הממשלה את הצעת החוק שבנדון ולקצר את ההליכים לשם קידומה בכנסת. זאת, נוכח המספר הגדול והחריג של פדויי השבי מהשבעה באוקטובר, ששבו ארצה כבר לפני למעלה מארבעה חודשים. משרדי הממשלה העוסקים בנושא מבקשים להעניק לפדויי השבי טיפול וזכאויות, התואמים את מצבים הייחודי כמפורט לעיל, ללא דיחוי ותוך פישוט הליכים. כמו כן, ובתקווה לחזרתם הקרובה של החטופים שעדיין מוחזקים ברצועת עזה, מבקשים משרדי הממשלה כי יתאפשר להם להעניק טיפול וזכאויות כאמור לשבים, באופן מיידי.

נתונים כלכליים, תקציב וההשפעה על משק המדינה

עלות התוספת השנתית לתשלומים לפדויי שבי, נאמדת בכ- 16,000 ₪ בממוצע לפדוי. מספר פדויי שבי מוכרים עד כה, לרבות פדויי השבי מהשבעה באוקטובר וללא החטופים שעדיין בשבי חמאס, עומד על כ-700.

החלת החזקה בדבר דרגת נכות בגין הפרעה בתר-חבלתית, מניחה כי כלל פדויי השבי מהשבעה באוקטובר זכאים לדרגת נכות זו לפחות, ועל כן אין לתיקון המוצע בעניין זה עלות תקציבית. על כל פנים, עלות הכרה בדרגת נכות 50% היא 200,000 ₪ לאדם לשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

טיוטת החוק מתואמת עם משרד המשפטים, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ו"מנהלת החטופים" במשרד ראש הממשלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 06פורמאלי

סיווג משני: 07חקיקה בממשלתית

תחום פעולה עיקרי: ביטחון, רווחה

מגיש: שר הביטחון

כ"ד בניסן התשפ"ד
02 במאי 2024



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: כ"ג ניסן
01 במאי
התשפ"ד
2024

**הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעת החלטה לממשלה – אישור תיקון לחוק
תשלומים לפדויי שבי**

נושא הצעת ההחלטה:

אישור תיקון לחוק תשלומים לפדויי שבי.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מבוקש לאשר עקרונית הצעה לתיקון חוק תשלומים לפדויי שבי, שמטרתה לתקן את החוק כך שייקבע כי מי שנחטף ביום 7 באוקטובר 2023 והוכר כפדוי שבי (להלן: "החטופים מהשבעה באוקטובר"), יהיה זכאי לזכויות להן זכאי נכה או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (להלן: חוק הנכים), או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן: חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה), לפי העניין.

מבוקש לאשר בחליף חקיקה מהיר את התיקון לחוק כאמור, אשר יש בו כדי להקל על החטופים מהשבעה באוקטובר, שלגביהם אין ספק כי קיימות נסיבות המצדיקות מתן זכויות כשל נכה צה"ל או פעולות איבה המוכר בשל הפרעה בתר-חבלתית, בדרגת נכות בשיעור של 50%. קביעה קטגורית זו תחסוך מחשבים האמורים את הקושי המובנה שבעמידה מול ועדה רפואית לקביעת דרגת נכות, וזאת בנסיבות הייחודיות של החטיפה, ובכלל זה חטיפת אזרחים מבתיים, חטיפת אזרחים שהשתתפו במסיבה, חטיפת חיילים

וחיילות, ההוצאה של החטופים מגבולות המדינה והחזקה ממושכת כבני ערובה בתנאים קשים מאוד.

תיקון נוסף שמוצע, הנו העלאת התשלום החודשי לכלל פדויי השבי, כך שזה יעמוד על 21% מהשכר הממוצע במשק, כפי שנקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי (סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). משמעות הדבר בפועל היא הכפלת סכום התשלום הקבוע כיום בחוק, הניתן כחלק מהסדר שמטרתו הוקרה ותגמול מיוחד לפדויי השבי.

הצורך בהליך החקיקה החדוף נובע מהמספר הגבוה של החטופים מהשבעה באוקטובר והרצון לתת להם טיפול וזכויות ללא דיחוי ותוך פישוט הליכים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם דרכי פתרון:

במהלך מתקפת הטרור הרצחנית שהחלה ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), נחטפו לשטח רצועת עזה 240 אזרחים ומשרתי כוחות הביטחון. חלק מהחטופים שוחררו או חולצו במעלה הדרך. נכון למועד כתיבת שורות אלה, 133 אנשים עדיין חטופים ומוחזקים כבני ערובה ברצועת עזה.

אין חולק כי המתקפה הרצחנית של השבעה באוקטובר, חטיפתם של אזרחים מבתיהם או מהמסיבות בהן השתתפו, או ששהו באזור בעת המתקפה הרצחנית, ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך שימוש באליומות קשה, חטיפת חיילים וחיילות, הוצאתם של החטופים משטח המדינה, והחזקתם שבועות וחודשים ארוכים כבני ערובה בתנאים איומים, טומנים בחובם טראומה נפשית קשה.

נוסף על כך, יצוין כי רבים מפדויי השבי מהשבעה באוקטובר איבדו בני משפחה, קרובים וחברים, קרובים של חלקם נחטפו וחלקם אף עודם חטופים ומוחזקים כבני ערובה, רבים מהם איבדו את בתיהם ורבים מנועים מלשוב ליישוביהם בשל הימשכות הלחימה. לפיכך, עם חזרתם, הם נאלצים להתמודד, לצד הקשיים הנפשיים הנובעים מהחטיפה ומההחזקה כבני ערובה, גם עם האובדן הקשה מנשוא של יקיריהם, עם כך שקרוביהם נחטפו ושבּו או שהם עדיין חטופים וגם עם מעבר לסביבת מגורים אחרת, בדרך כלל זמנית. המדובר בנסיבות מורכבות וקשות הדורשות משאבים נפשיים לא מבוטלים וצורך בתמיכה רפואית, נפשית וכלכלית, וזאת באופן מיידי.

לעומת זאת, אוכלוסיית פדויי השבי הכללית היא מגוונת יותר מבחינת מאפייניה, ולצד מי שעברו חוויות קשות בשבי שגרמו לפגיעה נפשית (וכמובן רשאים היו בעבר וגם כעת להגיש בקשה להכרה בנכותם לפי חוק הנכים), יש פדויי שבי מוכרים שנסיעות נפילתם בשבי והחזקתם בו אינן מצדיקות הכרה בהם באופן אוטומטי כמי שדרגת נכותם היא 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית.

לאור האמור, פדויי שבי שנחטפו ב-7 באוקטובר הם קבוצה סגורה ומובחנת, בעלת מאפיינים וצרכים ייחודיים, גם בקרב כלל פדויי השבי בשל הנסיבות הייחודיות, לרבות, חטיפתם במסגרת המתקפה הרצחנית של ה-7 באוקטובר, תוך שימוש באליומות קשה מאוד, הוצאתם לשטח עוין - רצועת עזה, החזקתם בתנאים קשים מאוד, על ידי מתבלים,

והנסיבות אליהן חלקם שבו. לפיכך, נכון לקבוע הסדר חוקי לפיו מי שנחטף בשבעה באוקטובר, יהא זכאי לזכויות כשל נכה או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין.

לצד זאת יובהר, כי פדויי שבי שהוכרו עקב נפילתם בשבי שלא במסגרת אירועי השבעה באוקטובר, ואשר טרם הוכרו כנכי צה"ל בשל הפרעה בתר-חבלתית, רשאים להגיש בקשה כאמור שתדון בהתאם להוראות חוק הנכים, ב"מסלול ירוק" ייעודי, שנפתח לאחרונה (ומתבסס על המדיניות של המשרד לענייני וטרנים האמריקני), לפיו פדוי שבי אשר חלה באחת מהמחלות שמופיעה ברשימה סגורה, אשר כוללת גם הפרעה בתר חבלתית, יוכר בשל מחלה זו בהתאם לחוק הנכים, וזאת מבלי שתידרש הוכחת קשר סיבתי פרטני בין השהייה בשבי למחלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה על דעתה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי).
נוסח ההצעה תואם עם הייעוץ המשפטי למשרד האוצר ועם יועמ"ש המוסד לביטוח לאומי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה.

בברכה,
מרן יוסף, עו"ד
סגן בכיר ליועץ המשפטי

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק תשלומים לפדויי שבי (תיקון מס' _____) (פדויי שבי – חרבות ברזל) התשפ"ד-2024

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

עניינו של תיקון החוק המוצע הוא קביעה כי פדויי שבי שהוכרו עקב נפילתם בשבי האויב ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) (להלן: "פדויי שבי מהשבעה באוקטובר"), יהיו זכאים לזכויות כשל נכה צה"ל או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, לפי העניין.

מטרת תיקון החוק המוצע להקל על פדויי שבי מהשבעה באוקטובר, שלגביהם אין ספק כי קיימות נסיבות המצדיקות מתן זכויות כשל נכה צה"ל או פעולות איבה המוכר בשל הפרעה בתר-חבלתית, בדרגת נכות בשיעור של 50%. קביעה קטגורית זו תחסוך מהשבים האמורים את הקושי המובנה שבעמידה מול ועדה רפואית לקביעת דרגת נכות, וזאת בנסיבות הייחודיות של חטיפת אזרחים מבתיים, ההוצאה מגבולות המדינה והחזקה הממושכת בשבי בתנאים קשים. תיקון זה מוצע לבקשת מנהלת החטופים ובתיאום איתה.

מטרה נוספת של התיקון היא להעלות את התשלום החודשי לכלל פדויי השבי, כך שזה יעמוד על 21% מהשכר הממוצע במשק, כפי שנקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי (סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). משמעות הדבר בפועל היא הכפלת סכום התשלום הקבוע כיום בחוק, הניתן כחלק מהסדר שמטרתו הוקרה ותגמול מיוחד לפדויי השבי.

ג. השפעת טיוטת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים

אחרים ורשויות אחרות:

עלות התוספת השנתית לתשלומים לפדויי שבי, נאמדת בכ- 16,000 ₪ בממוצע לפדוי. מספר פדויי שבי מוכרים עד כה, לרבות פדויי השבי מהשבעה באוקטובר וללא החטופים שעדיין בשבי חמאס, עומד על כ-700.

החלת החזקה בדבר דרגת נכות בגין הפרעה בתר-חבלתית, מניחה כי כלל פדויי השבי מהשבעה באוקטובר זכאים לדרגת נכות זו לפחות, ועל כן אין לתיקון המוצע בעניין זה עלות תקציבית. על כל פנים, עלות הכרה בדרגת נכות 50% היא 200,000 ₪ לאדם לשנה.

ד. השפעה על אסדרה:

לא רלוונטי.

ה. הערות משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות:

טיוטת החוק מתואמת עם משרד המשפטים, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ו"מנהלת החטופים".

ו. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר:

הצעת חוק מטעם משרד הביטחון:

הצעת חוק תשלומים לפדויי שבי (תיקון מס' _____) (פדויי שבי – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024

- תיקון סעיף 1 1. בחוק תשלומים לפדויי שבי, התשס"ה-2005¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, אחרי ההגדרה "הוועדה" יבוא:
- "חוק הביטוח הלאומי" – חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995;
- "חוק הנכים" – חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959;
- "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה" – חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970;
- "חוק תגמולים לבני משפחה" – חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023;
- "חטוף" – מי שנקבע כחטוף לפי סעיף 3 לחוק תגמולים לבני משפחה;".
- תיקון סעיף 2 2. בסעיף 2(א) לחוק העיקרי, המילים "לפי סעיף 3 לחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023" – יימחקו.
- תיקון סעיף 4 3. בסעיף 4(א) לחוק העיקרי, המילים "של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023" – יימחקו.
- תיקון סעיף 5 4. בסעיף 5 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (א), במקום "בסכום של 1,000 שקלים חדשים", יבוא "בגובה עשרים ואחת אחוזים מהשכר הממוצע, כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי".

(2) סעיף קטן (ב) - בטל.

הוספת סעיף 5א5 .5 אחרי סעיף 5 לחוק העיקרי יבוא :

5א5. "זכויות לחטופים (א) בלי לגרוע מהוראות חוק זה, חטוף שנחטף ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ושחרר, ואשר הוכר כפדויי שבי יהיה זכאי לזכויות לפי חוק הנכים וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה

(א) בלי לגרוע מהוראות חוק זה, חטוף שנחטף ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) ושחרר, ואשר הוכר כפדויי שבי יהיה זכאי לזכויות לפי כל חיקוק המעניק טובת הנאה, פטור או הנחה, לנכה שנקבעה לו דרגת נכות בשיעור 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים, או לנפגע פעולת איבה שנקבעה לו דרגת נכות כאמור מכוח סעיף 5 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, [יראו אותו לעניין כל דין כנכה לפי אותו חוק] וכל הוראת חיקוק החלה לגבי נכה כאמור תחול גם לגבי חטוף כאמור.

(ב) על חטוף כאמור בסעיף קטן (א) שנקבעה לו בשל חטיפתו דרגת נכות לפי חוק הנכים או לפי חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה כמפורט להלן, יחולו הוראות אלה :

(1) נקבעה לו דרגת נכות בשל פגימה שאינה נפשית ובכלל זה הפרעה בתר-חבלתית - יראו את הזכויות שינתנו לו לפי סעיף קטן (א) כאילו הן ניתנו לו מכוח חוק הנכים או מכוח חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, לצורך חישוב דרגת נכותו, והזכויות שיינתנו לו בשל נכותו כאמור יהיו בהתאם לדרגה שתיקבע;

(2) נקבעה לו דרגת נכות בשל פגימה נפשית ובכלל זה הפרעה בתר-חבלתית יחולו הוראות אלה :

(א) נקבעה לו דרגת נכות שלא עולה על 50% – יהיה זכאי לזכויות כאמור בסעיף קטן (א);

(ב) נקבעה לו דרגת נכות העולה על 50% – יחולו הוראות חוק הנכים או חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין.

(ג) חטוף כאמור בסעיף קטן (א) שנקבעה לו דרגת נכות לפי חוק הנכים או לפי חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה לפני יום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), או שהוא הוכר כאמור בשל אירוע אחר שאירע אחרי שחרורו, יראו את הזכויות שינתנו לו לפי סעיף קטן (א) כאילו הן ניתנו לו מכוח חוק הנכים או מכוח חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, לצורך חישוב דרגת נכותו והזכויות שינתנו לו בשל נכותו כאמור יהיו בהתאם לדרגה שתיקבע.

תיקון חוק תגמולים 6. בסעיף 16(א) לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל – 1970 - לנפגעי פעולות איבה

(א) אחרי "לתגמול לפי חוק זה" יבוא "או לזכויות לפי סעיף 5א לחוק תשלומים לפדויי שבי, התשס"ה-2005"

(ב) אחרי המילים "דרגת נכות לצמיתות" יבוא "או מיום תחילתו של חוק תשלומים לפדויי שבי (תיקון מס' _____) (פדויי שבי – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024,"

תיקון חוק הביטוח 7. בסעיף 323 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה – 1995 - הלאומי

(א) אחרי סעיף קטן (ג)(8) יבוא :

"(9) סעיף 5א לחוק תשלומים לפדויי שבי, התשס"ה – 2005"

(ב) בסעיף קטן (ה) במקום "(8)" יבוא "(9)".

תחולה 8. הוראות חוק זה יחולו לעניין חטוף כמשמעותו בסעיף 5א לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה, ממועד ההכרה בו ככזה, ולעניין חייל, למעט חייל בשירות קבע כהגדרתו בחוק הנכים – ממועד שחרורו מהשירות הצבאי, והכל אף אם המועד האמור היה לפני 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 לעבר שטח מדינת ישראל. במתקפה זו נרצחו ונפצעו אלפי אנשים ומאות נחטפו לשטח עזה, ביניהם אזרחים ומשרתי צה"ל וכוחות הביטחון. כ-240 אזרחים וחיילים נחטפו ונלקחו לרצועת עזה שם הוחזקו כבני ערובה בתנאים קשים ביותר. חלק מהחטופים שוחררו או חולצו במעלה הדרך. נכון למועד כתיבת שורות אלה, 133 אנשים עדיין חטופים ומוחזקים כבני ערובה ברצועת עזה.

נוכח מתקפת הטרור, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, צבא ההגנה לישראל (להלן – 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.

אין חולק כי המתקפה הרצחנית של השבעה באוקטובר, חטיפתם של אזרחים מבתיים או מהמסיבות בהן השתתפו, או ששהו באזור בעת המתקפה הרצחנית, ובכלל זה ילדים, נשים, קשישים וחסרי ישע, תוך שימוש באלימות קשה, חטיפת חיילים וחיילות, הוצאתם של החטופים משטח המדינה, והחזקתם שבועות וחודשים ארוכים כבני ערובה בתנאים איומים, טומנים בחובם טראומה נפשית קשה. כך גם האירועים שנלוו לעיתים לחטיפה כגון, רצח וחטיפה של קרובים וחברים, הרס בית המגורים והעדר היכולת לחזור לשוב שבו הם התגוררו. חוק תשלומים לפדויי שבי, התשס"ה-2005 (להלן: "חוק פדויי שבי") מסדיר תשלומים המשולמים לפדויי השבי. זאת, לצד זכאותו של כל פדוי שבי להגיש בקשה להכרה לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט-1959 (להלן: "חוק הנכים").

ביום 6 בנובמבר 2023 אושר בכנסת חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, תשפ"ד-2023 (להלן: "חוק תגמולים למשפחות חטופים") במסגרת זו, בין היתר, ניתן לראשונה מעמד חוקי למי שנחטף או נשבה בהיותו אזרח. כמו כן, במסגרת חוק תגמולים למשפחות חטופים, בוצע תיקון עקיף בחוק פדויי שבי, ונקבעה זכאות לאזרחים ששבו מהשבי, לתשלומים לפי חוק פדויי שבי. יצוין כי אזרחים אלה זכאים לפנות ולבקש הכרה בנכות לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן: "חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה"). כידוע, חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה מעניק זכויות זהות לנכי פעולת האיבה, לאלה הניתנות לחיילים ולאנשי כוחות הביטחון, לפי חוק הנכים.

חוק הנכים וחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, מעניקים מעטפת זכויות רחבה למי שנותרה לו נכות מפגיעתו בשירות צבאי או בפעולת איבה, לפי העניין. מטרת תיקון זה, להקל על פדויי שבי שהוכרו עקב חטיפתם ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) והחזקתם כבני ערובה בידי האויב (להלן: פדויי שבי מהשבעה באוקטובר), שלגביהם אין ספק כי קיימות נסיבות המצדיקות מתן זכויות כשל נכה צה"ל או פעולות איבה המוכר בשל הפרעה בתר-חבלתית, בדרגת נכות בשיעור של 50%. קביעה קטגורית זו תחסוך מתשבים האמורים את הקושי המובנה שבעמידה מול ועדה רפואית לקביעת דרגת נכות, וזאת כאמור בנסיבות הייחודיות של החטיפה, ובכלל זה חטיפת אזרחים מבתיים, חטיפת אזרחים שהשתתפו במסיבה, חטיפת חיילים וחיילות, ההוצאה של החטופים מגבולות המדינה והחזקה ממושכת כבני ערובה בתנאים קשים מאוד.

בהקשר זה יצוין, כי רבים מפדויי השבי מהשבעה באוקטובר איבדו בני משפחה, קרובים וחברים, קרובים של חלקם נחטפו וחלקם אף עודם חטופים ומוחזקים כבני ערובה, רבים מהם איבדו את בתיים ורבים מנועים מלשוב

ליישוביהם בשל הימשכות הלחימה. לפיכך, עם חזרתם, הם נאלצים להתמודד, לצד הקשיים הנפשיים הנובעים מהחטיפה ומההחזקה כבני ערובה, גם עם האובדן הקשה מנשוא של יקיריהם, עם כך שקרוביהם נחטפו ושובו או שהם עדיין חטופים וגם עם מעבר לסביבת מגורים אחרת, בדרך כלל זמנית. המדובר בנסיבות מורכבות וקשות הדורשות משאבים נפשיים לא מבוטלים וצורך בתמיכה רפואית, נפשית וכלכלית, וזאת באופן מיידי.

לעומת זאת, אוכלוסיית פדויי השבי הכללית היא מגוונת יותר מבחינת מאפייניה, ולצד מי שעברו חוויות קשות בשבי שגרמו לפגיעה נפשית (וכמובן רשאים היו בעבר וגם כעת להגיש בקשה להכרה בנכותם לפי חוק הנכים או חוק התגמולים) יש פדויי שבי מוכרים שנסיבות נפילתם בשבי והחזקתם בו אינן מצדיקות ראייה בהם באופן אוטומטי כמי שדרגת נכותם היא 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית.

לאור האמור פדויי שבי שנחטפו ב-7 באוקטובר הם קבוצה סגורה ומובחנת, בעלת מאפיינים ייחודיים, גם בקרב כלל פדויי השבי בשל הנסיבות הייחודיות, לרבות, חטיפתם במסגרת המתקפה הרצחנית של ה-7 באוקטובר, תוך שימוש באלימות קשה מאוד, הוצאתם לשטח עוין - רצועת עזה, החזקתם בתנאים קשים מאוד, על ידי מחבלים, והנסיבות אליהן חלקם שבו.

לפיכך, מוצע לקבוע כי מי שנחטף בשבעה באוקטובר, יהא זכאי לזכויות כשל נכה או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין. תיקון זה מוצע לבקשת מנהלת החטופים ובתיאום איתה.

לצד זאת יובהר כי פדויי שבי, שהוכרו עקב נפילתם בשבי שלא במסגרת אירועי השבעה באוקטובר, ואשר טרם הוכרו כנכי צה"ל בשל הפרעה בתר-חבלתית, רשאים להגיש בקשה כאמור אשר תדון בהתאם להוראות חוק הנכים, ב"מסלול ירוק" ייעודי, שנפתח לאחרונה ואשר המתבסס על המדיניות של המשרד לענייני וטרנים האמריקני, כפי שיפורט להלן.

כידוע, חוק פדויי שבי חוקק מלכתחילה כהסדר להוקרה ולתגמול מיוחד לחיילים שנפלו בשבי במלחמות ישראל ובאירועים ביטחוניים נוספים. בחוק נקבע כי ישולם לפדויי השבי תשלום חודשי בסך 1,000 שקלים חדשים (בהתאם לעדכון המדד, עומד סכום התשלום על כ-1,300 שקלים חדשים).

בשנים האחרונות התקיים שיח בין משרד הביטחון ובין נציגי פדויי השבי, ובהם עמותת "ערים בלילה". כן מתנהלת בימים אלה עתירה בבית המשפט העליון (בג"ץ 5993/22 ערים בלילה נ' משרד הביטחון), במסגרתה עלו דרישות שונות להרחבת זכויותיהם של פדויי השבי, לצד דרישות הנוגעות לזכויות העומדות להם לפי חוק הנכים.

ביום 24 במאי 2023 הודיעה המדינה לבית המשפט כי פדויי שבי אשר חלה באחת מהמחלות שמופיעה ברשימה שנקבעה, תוכר מחלה זו בהתאם לחוק הנכים, וזאת מבלי שתידרש הוכחת קשר סיבתי פרטני בין השהייה בשבי למחלה. בכך, קיבלה על עצמה המדינה מדיניות שנקבעה על ידי המשרד לענייני וטרנים בארה"ב (ה-VA) לעניין הכרה ייחודית ברשימת מחלות הנובעות מהשהייה בשבי, לרבות PTSD.

עוד הודיעה המדינה במסגרת ההליכים בעתירה הנ"ל, כי בכוונתה לבחון מחדש את גובה התשלום החודשי המשולם לפדויי שבי.

בהמשך לדברים אלה, התקיימה עבודת מטה במערכת הביטחון, ובסיומה סוכם על העלאת התשלום החודשי לפדויי שבי. על מנת לשמור על ערכו הריאלי של התשלום, נקבע כי הוא יחושב כאחוז מתוך השכר הממוצע במשק, כפי שנקבע על ידי המוסד לביטוח לאומי (סעיף 1 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995). על כן מוצע כי התשלום יעמוד על 21% מהשכר הממוצע כאמור, ומשמעות הדבר בפועל היא הכפלת סכום התשלום הקבוע כיום בחוק.

סעיף 2

מוצע להשמיט את המילים "לפי סעיף 3 לחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023" לנוכח הוספת הגדרת "חטוף" בסעיף ההגדרות (תיקון טכני בלבד).

סעיף 3

מוצע להשמיט את המילים "של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023" לנוכח הוספת הגדרת חוק תגמולים לבני משפחה בסעיף ההגדרות (תיקון טכני בלבד).

סעיף 4

מוצע להגדיל את התשלום החודשי לפדויי השבי כך שהוא יעמוד על 21% מהשכר הממוצע כהגדרתו בחוק הביטוח הלאומי.

יובהר כי בנוסף לסכום האמור ולתגמולים כשל מי שנקבעו לו 50% נכות, יחולו על פדויי השבי מהשבעה באוקטובר ההוראות מכוח תקנות הנכים (טיפול רפואי), תשי"ד-1954. בהתאם, פדויי השבי האמורים יהיו זכאים עם חזרתם לתגמול טיפול רפואי בגין אובדן הכנסתם, בהתבסס על הכנסתם קודם לחטיפה, או על פי סכומי התגמול הקבועים בתקנות, לפי הגבוה, בהתאם לכללים הקבועים בתקנות.

סעיף 5

מוצע להוסיף לחוק פדויי שבי את סעיף 5א שיקבע כי חטוף שנחטף בשבעה באוקטובר ושוחרר והוכר כפדוי שבי יהא זכאי לזכויות לפי כל חיקוק המעניק טובת הנאה, פטור או הנחה, לנכה צה"ל או נפגע איבה לו נקבעה דרגת נכות 50% בשל הפרעה בתר-חבלתית מכוח חוק הנכים או מכוח סעיף 4 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפי העניין, לרבות זכויות מכוח הוראות מנהל.

כן מוצע לקבוע בסעיף קטן (ב)

כי חטוף כאמור שנקבעה לו בשל חטיפתו דרגת נכות שאינה נפשית ובכלל זה הפרעה בתר-חבלתית לפי חוק הנכים או לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה – יראו את הזכויות שניתנו לו כאמור בתיקון המוצע כאילו ניתנו לו מכוח החוקים האמורים לצורך חישוב דרגת נכותו, והזכויות שיינתנו לו בשל נכותו כאמור יהיו בהתאם לדרגת הנכות שתיקבע.

חטוף כאמור שנקבעה לו בשל חטיפתו דרגת נכות בשל פגיעה נפשית ובכלל זה הפרעה בתר-חבלתית נכות שלא עולה על 50% יהא זכאי לזכויות כאמור בתיקון המוצע, ולא יקבל זכויות נוספות בגין הנכות שנקבעה לו לפי החוקים האמורים בשל פגימה זו; ואילו חטוף כאמור שהוכר כנכה או כנפגע איבה שנקבעה לו דרגת נכות העולה על 50% בשל פגימה נפשית ובכלל זה הפרעה בתר-חבלתית – יחולו הוראות חוק הנכים או חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

יובהר כי ככל שייקבעו לפדויי השבי דרגות נכות בגין פגמות אחרות לפי חוק הנכים או חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, הרי שאחוזי הנכות בגין ההפרעה בתר-חבלתית ישוקללו יחד עם דרגות הנכות לפי הפגמות האחרות, בדרך הרגילה הקבועה בחוק הנכים ובתקנות מכוחו.

בנוסף, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ג) לסעיף האמור, כי חטוף כאמור שנקבעה לו דרגת נכות לפי חוק הנכים או לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, לפני השבעה באוקטובר, או אחרי השבעה באוקטובר בשל אירוע אחר שארע לאחר שחרורו, יראו את הזכויות שניתנו לו כאמור בתיקון המוצע כאילו ניתנו לו מכוח החוקים האמורים לצורך

חישוב דרגת נכותו, והזכויות שיינתנו לו בשל נכותו כאמור יהיו בהתאם לדרגת הנכות שתיקבע.

סעיף 8

מוצע לקבוע הוראת תחולה לפיה הוראות החוק לעניין חטוף כמשמעותו בסעיף 5א לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 5 לחוק זה, יחולו ממועד ההכרה בו ככזה, ואם מדובר בחטוף כאמור שהוא חייל בשירות חובה הוראות החוק יחולו ממועד שחרורו משירות החובה (בדומה להסדר הקבוע בחוק הנכים), והכל אף אם המועד האמור היה לפני תחילתו של חוק זה.