

## מתווה לשחרור חטופים ישראלים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסמכות הממשלה על-פי דין, ובכלל זאת סעיף 8ב(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, ובהמשך להמלצת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 17.1.2025, לקבוע כדלקמן:

1. בהתאם לחוות דעת ביטחונית-מדינית של המטה לביטחון לאומי, שגובשה לאחר שהתקבלו עמדות הגורמים הביטחוניים והמדיניים השמורות במזכירות הממשלה, ואשר הוצגה בפני הממשלה ומצורפת כנספח א' להחלטה זו, הממשלה מאשרת מתווה לשחרור חטופים ישראלים - חיים וחללים, אשר כולל תנאים נוספים המפורטים בנספח ב' מסווג – אשר מורכב ממסמך תנאים כלליים, רשימת חטופים שמשחררים בשלב א', רשימת אסירים ביטחוניים מגורשים, שלושה נספחים וקובץ מפות, שעיקריו הוצגו בפני שרי הממשלה והוא מונח במזכירות הממשלה לעיון השרים (להלן - המתווה לשחרור החטופים הישראלים).

2.

2.1 במסגרת שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראלים מאשרת הממשלה, בכפוף למפתחות המפורטים בסעיף 5 להלן, מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה המחייבים זאת, לשחרר 737 אסירים ועצורים שמוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס); ולשחרר ממשמורת 1167 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחזקים במשמורת שב"ס או צה"ל; ובנוגע לאלו שמוחזקים במשמורת צה"ל, מנחה הממשלה את הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיך לכך בהתאם לסמכותו, להפעיל את סמכותו ולהורות על ביטול צו כליאה או הימנעות מהוצאת צו כליאה, בהתאם למקרה; והכל בלבד שבכפוף וקודם לשחרורים האמורים, בהתאם להוראות החלטה זו, ישוחררו מרצועת עזה בחזרה למדינת ישראל 33 חטופים חיים וחללים שהם אזרחים או תושבי מדינת ישראל (להלן – החטופים הישראלים). כלל המשוחררים יקראו לעיל ולהלן, לשם הנוחות בלבד, ביחד "האסירים הביטחוניים". נספח ג' להחלטה זו יכלול את רשימת האסירים הביטחוניים שבמשמורת שב"ס.

2.2 מובהר כי החטופים הישראלים מושא שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראלים כוללים חטופים חיים וחללים שהם נשים, ילדים (מתחת לגיל 19) שאינם חיילים, חיילות, גברים מבוגרים (מעל גיל 50), חולים ופצועים שאינם חיילים וכן את אברה מנגיסטו ואת הישאם א-סייד.

3. המתווה לשחרור החטופים הישראליים יבוצע בשלושה שלבים ובמספר פעימות, כמפורט בהחלטה זו להלן.

4. **שלב א':**

(1) המתווה יכנס לתוקף ביום 19.1.2025. הפעימה הראשונה תחל באותו היום לא לפני שעה 16:00. ביום הראשון למתווה לשחרור החטופים הישראליים ישוחררו אסירים ביטחוניים ממאסר בהתאם למפתח שחרור האסירים המפורט בסעיף 5 להלן (להלן – מפתח שחרור האסירים), בכפוף לכך ש- 3 חטופות ישראליות שנמצאות בחיים יועברו לכוחות הביטחון של מדינת ישראל.

(2) ביום השביעי למתווה לשחרור החטופים הישראליים ישוחררו אסירים ביטחוניים ממאסר בהתאם למפתח שחרור האסירים, בכפוף לכך ש- 4 חטופות ישראליות שנמצאות בחיים יועברו לכוחות הביטחון של מדינת ישראל.

(3) החל מהיום ה- 14 למתווה לשחרור החטופים הישראליים ועד וכולל השבוע החמישי לשלב א' של המתווה, ישוחררו – כל שבעה ימים – אסירים ביטחוניים ממאסר בהתאם למפתח שחרור האסירים, בכפוף לכך ש- 3 חטופים וחטופות ישראלים יועברו לכוחות הביטחון של מדינת ישראל ביום ה- 14 וכל שבעה ימים, כאמור.

(4) במהלך השבוע השישי למתווה שחרור החטופים הישראליים ישוחררו אסירים ביטחוניים ממאסר בהתאם למפתח שחרור האסירים, בכפוף לכך שיתר החטופים הישראליים מושא שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראליים יועברו לכוחות הביטחון של מדינת ישראל.

(5) בנוסף לאמור בס"ק 4 לעיל, במהלך השבוע השישי למתווה שחרור החטופים הישראליים ישוחררו 47 אסירים ביטחוניים משוחררי "מתווה ההסכם להחזרת החייל גלעד שליט שנחטף על ידי ארגון החמאס בשנת 2006" מושא החלטת ממשלה 3761 מיום 11.10.2011 - שנעצרו מחדש לאחר שחרורם, בכפוף לכך שהועברו קודם לכן לכוחות הביטחון של מדינת ישראל 33 החטופים הישראליים מושא שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראליים ובהם אברה מנגיסטו והישאם א-סייד.

(6) מודגש כי בכל הפעימות של שלב א' - החל מהיום ה- 14 למתווה שחרור החטופים הישראליים, ישוחררו קודם נשים שבחיים (אזרחיות וחיילות) וכן כלל החטופים החיים, לפני שחרור חללים. כן מודגש, כי שחרור חטופים ישראלים שהם חללים ייעשה במהלך השבוע השישי למתווה לשחרור החטופים.

(7) שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראליים יימשך 6 שבועות (42 ימים) שבהם תהיה הפוגה בלחימה.

(8) הסמכות להחליט על סיום שלב א' תהיה בידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

5. מפתח שחרור החטופים הישראליים לצורך שלב א':

חטופה ישראלית חיה או ילדים ישראלים חטופים חיים מתחת לגיל 19 (חטופה או ילדים שאינם חיילים) - שחרור 30 אסירים ביטחוניים שהם ילדים או נשים בגין כל חטוף ישראלי כאמור, בהתאם לתנאי נספח ב'.

חטוף ישראלי מבוגר חי (מעל גיל 50) – שחרור 30 אסירים ביטחוניים מבוגרים (מעל גיל 50) או חולים בגין כל חטוף ישראלי כאמור, בהתאם לתנאי נספח ב'.

תשעת החטופים הישראלים החולים או פצועים שאינם חיילים – שחרור 110 אסירים ביטחוניים, בהתאם לתנאי נספח ב' ובאופן יחסי.

חטופה ישראלית חיה שהיא חיילת – שחרור 50 אסירים ביטחוניים בגין כל חטופה ישראלית כאמור, בהתאם לתנאי נספח ב'.

אברה מנגיסטו והישאם א-סייד – בייחס לכל אחד מאתם שחרור של 30 אסירים ביטחוניים בנוסף ל- 47 אסירים ביטחוניים משוחררי עסקת שליט שיועברו עבור שניהם ביחד.

שחרור כלל החללים הישראלים בייחס לשלב א' - שחרור באופן יחסי של כלל הנשים והילדים (מתחת לגיל 19) העזתיים המוחזקים במשמורת שב"ס או צה"ל אשר לא היו מעורבים באירועי 7.10.2023.

1,000 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 ישוחררו בהתאם לתנאי נספח ב'.

6. מודגש כי בכל אחת מפעילות שלב א', אסירים ביטחוניים ישוחררו בהתאם להוראות החלטה זו רק לאחר שהחטופים הישראלים מושא אותה פעימה הועברו לידי כוחות הביטחון של מדינת ישראל, והכל בכפוף למתווה לשחרור חטופים ישראלים וכמפורט בהחלטה זו.

7.1 בהתאם לנספח ב', אסיר ביטחוני המיועד לשחרור במסגרת שלב א' למתווה לשחרור החטופים, אשר הורשע ברצח או בייצור אמל"ח ששימש לרצח או שילח מפגע לפיגוע עם הרוגים, ישוחרר לפי החלטה זו בתנאי שהוא יועבר לרצועת עזה או לחו"ל ובתנאי שלא ישוב למדינת ישראל או לשטחי איו"ש, לצמיתות או לפרק זמן של 3 שנים, הכל בהתאם למפורט ברשימת האסירים הביטחוניים המצורפת כנספח ג' ולרשימת האסירים הביטחוניים המגורשים המהווה חלק מנספח ב'.

7.2 אסיר ביטחוני שהועבר כאמור לרצועת עזה או לחו"ל לפרק זמן מוגבל של 3 שנים, יוכל לשוב בתום תקופה זו למקום התושבות הקבועה שלו - למדינת ישראל או לשטחי איו"ש, לפי העניין ובתנאים המצטברים הבאים: בתנאי שלא ביצע עבירה שהיא מעשה טרור בהתאם לדין הישראלי בפרק הזמן האמור, ושניתן על כך אישור של שירות הביטחון הכללי וכן בכפוף לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

8. כל כניסת משאית לרצועת עזה בהתאם לתנאים הקבועים בסעיפים 3(c) ו-11 לנספח (במסמך התנאים הכלליים), תהיה בכפוף לבידוק ישראלי מלא לפי תו תקן משטרת

ישראל בהתאם לאיום יחוס עזה. בנוסף, מימוש סעיף 11 לנספח ב' (במסמך התנאים הכלליים) יהיה כפוף למספר המקסימלי של המשאיות המפורט בסעיף 3(c) לנספח ב'.

9. **שלב ב' –**  
הצדדים יחלו במו"מ עקיף בייחס לשלב ב' בהתאם לנספח ב'.
10. **שלב ג' –**  
שלב ג' ימומש בהתאם להוראות נספח ב'.
11. להסמיך את ראש הממשלה ושר הביטחון, ביחד, כדלקמן :
- 11.1 בהתאם להמלצת גורמי הביטחון, לקבוע את זהות האסירים הביטחוניים, מבין אלו המנויים ברשימה המצורפת כנספח ג' להחלטה, שישוחררו בכל פעימה.
- 11.2 לקבוע את מועד ביצועה של כל פעימה.
- 11.3 לאשר כי תנאי המתווה לשחרור חטופים ישראלים ותנאי החלטה זו ביחס לכל פעימה קוימו טרם שחרור אסירים ביטחוניים באותה פעימה.
12. אסירים ביטחוניים שלא שוחררו עד מועד סיום ביצוע שלב א' במתווה לא ישוחררו ממאסר והחלטת ממשלה זו בעניינם תהא בטלה.
- 13.
- 13.1 החלטה זו, לרבות רשימת האסירים הביטחוניים המצורפת כנספח ג' להחלטה, אך למעט שמותיהם של תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחזקים במשמורת שב"ס; ולמעט שמות האסירים הביטחוניים הקטינים – לגביהם יצוינו ברשימה, ככל הניתן, מספר התיק המשטרתי ומספר ההליך הפלילי הרלוונטי, תפורסם בהקדם האפשרי, לאחר אישורה, באתר האינטרנט של משרד המשפטים. הפעימה הראשונה מושא החלטה זו לא תבוצע בטרם יום 19.1.2025 בשעה 16:00.
- 13.2 באתר האינטרנט של משרד המשפטים תהיה אפשרות לפנות באמצעות טופס מקוון לקבלת מידע בקשר לרשימת האסירים הביטחוניים שתפורסם בהתאם לסעיף 13.1 לעיל.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 07.10.2023 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח הסמכות שניתנה לה בסעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה, בעקבות המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל באמצעות מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה.

על-פי המידע הידוע כיום, 98 חטופים נמצאים בידי האויב ברצועת עזה.

ביום 21.11.2023 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1077 בעניין "שחרור אסירים מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה" במסגרתה אושר מתווה לשחרור חטופים.

עתה, מוצע כי בהתאם לחוות דעת ביטחונית-מדינית של המטה לביטחון לאומי, שגובשה לאחר שהתקבלו עמדות הגורמים הביטחוניים והמדיניים, ואשר הוצגה בפני הממשלה ומצורפת כנספח א' להחלטה, הממשלה תאשר מתווה לשחרור חטופים ישראלים - חיים וחללים, אשר כולל תנאים נוספים המפורטים בנספח ב' מסווג, אשר מורכב ממסמך תנאים כלליים, רשימת חטופים שמשוחררים בשלב א', רשימת אסירים ביטחוניים מגורשים, שלושה נספחים וקובץ מפות, שעיקריו יוצגו בפני שרי הממשלה והוא יונח במזכירות הממשלה לעיון השרים (להלן - המתווה לשחרור החטופים הישראלים).

עוד מוצע כי במסגרת שלב א' למתווה לשחרור החטופים הישראלים תאשר הממשלה, מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה המחייבים זאת, לשחרר 737 אסירים ועצורים שמוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס), ולשחרר ממשמורת 428 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי ה-7.10.2023 שמוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר וכן מנחה הממשלה את הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיך לכך בהתאם לסמכותו, להפעיל את סמכותו ולהורות על ביטול צו כליאה או הימנעות מהוצאת צו כליאה, בהתאם למקרה, בנוגע ל-739 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי ה-7.10.2023 שמוחזקים במשמורת צה"ל, והכל בלבד שבכפוף וקודם לשחרורים האמורים, בהתאם להוראות החלטה זו, ישוחררו מרצועת עזה בחזרה למדינת ישראל, 33 חטופים חיים וחללים שהם אזרחים או תושבי מדינת ישראל (להלן – החטופים הישראלים). כלל המשוחררים מפורטים בנספח ג' להחלטה זו ויקראו לעיל ולהלן ביחד "האסירים הביטחוניים", אלא אם כן נרשם מפורשות אחרת.

רשימת האסירים הביטחוניים שישוחררו ממאסר במתווה לשחרור חטופים ישראלים נבחנה על ידי גורמי הביטחון. בבדיקה נמצא כי לא כל האסירים הביטחוניים מושא החלטה זו מוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס) ועל-כן נכללת בהצעת ההחלטה התייחסות להפעלת סמכות הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיך לכך, בייחס לאותם 739 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי ה-7.10.2023 שמוחזקים במשמורת צה"ל. כמו כן, נמצא כי אין מבין האסירים הביטחוניים מי שהורשע ברצח, שלגביו קבע בית המשפט כאמור בסעיף 30ב(א) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, שהוא ביצע את המעשה בנסיבות חריגות בחומרתן. לאור זאת, האסירים הביטחוניים עומדים

בתנאים הקבועים בסעיף 8 לחוק הממשלה, תשס"א-2001, לצורך שחרורם בהחלטה של הממשלה, זאת למעט 739 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחזקים במשמורת צה"ל ושחרורם יעשה בהתאם לסמכותו של הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיכו לכך, כאמור.

יוער כי החלטת ממשלה זו תהווה אסמכתא לשחרורם של כלל האסירים הביטחוניים המוחזקים במשמורת שב"ס, ובכלל זה אסיר שפוט המוחזק במשמורת שב"ס, עצור שטרם הוגש נגדו כתב אישום המוחזק במשמורת שב"ס, עצור עד תום ההליכים המוחזק במשמורת שב"ס, עצור מנהלי במשמורת שב"ס וכלוא לפי לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, תשס"ב – 2002 המוחזק במשמורת שב"ס והחלטת הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיכו לכך, תהווה אסמכתא לשחרורם של כלואים מכוח החוק במשמורת צה"ל.

בהצעה מוצע לקבוע כי המתווה לשחרור החטופים הישראלים יבוצע בשלושה שלבים ובמספר פעימות, ומוסדרים תנאי שלב א' למתווה. יצוין כי בכל אחת מהפעילות שבשלב א', אסירים ביטחוניים ישוחררו בהתאם להוראות ההחלטה רק לאחר שהחטופים הישראלים מושא אותה פעימה הועברו לידי כוחות הביטחון של מדינת ישראל, והכל בכפוף למתווה לשחרור חטופים ישראלים וכמפורט בהחלטה.

יוער כי בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי בהתאם לנספח ב', אסיר ביטחוני המיועד לשחרור במסגרת שלב א' למתווה לשחרור החטופים, אשר הורשע ברצח או בייצור אמל"ח ששימש לרצח או שילח מפגע לפיגוע עם הרוגים, ישוחרר לפי החלטה זו בתנאי שהוא יועבר לרצועת עזה או לחו"ל ובתנאי שלא ישוב למדינת ישראל או לשטחי איו"ש, לצמיתות או לפרק זמן של 3 שנים, הכל בהתאם למפורט ברשימת האסירים הביטחוניים המצורפת כנספח ג' ולרשימת האסירים הביטחוניים המגורשים המהווה חלק מנספח ב'. אסיר ביטחוני שהועבר כאמור לרצועת עזה או לחו"ל לפרק זמן מוגבל של 3 שנים, יוכל לשוב בתום תקופה זו למקום התושבות הקבועה שלו - למדינת ישראל או לשטחי איו"ש, לפי העניין, בתנאי שלא ביצע עבירה שהיא מעשה טרור בהתאם לדין הישראלי בפרק הזמן האמור, ושניתן על כך אישור של שירות הביטחון הכללי ובכפוף לאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

כמו כן, בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי כל כניסת משאית לרצועת עזה בהתאם לתנאים הקבועים בסעיפים 3(c) ו-11 לנספח ב' (במסמך התנאים הכלליים), תהיה בכפוף לבידוק ישראלי מלא לפי תו תקן משטרת ישראל בהתאם לאיום יחוס עזה. בנוסף, מימוש סעיף 11 לנספח ב' (במסמך התנאים הכלליים) יהיה כפוף למספר המקסימלי של המשאיות המפורט בסעיף 3(c) לנספח ב'.

בנוסף, הצעת ההחלטה מתייחסת לשלבים ב' ו-ג' למתווה לשחרור החטופים הישראלים.

כמו כן, מוצע להסמיך את ראש הממשלה ואת שר הביטחון, ביחד, לפעול כמפורט בהצעה ובין היתר להחליט על סיום ביצוע המתווה לשחרור חטופים ישראלים בהתאם להחלטה. אסירים

ביטחוניים שלא שוחררו עד מועד ההחלטה על סיום ביצוע המתווה לא ישוחררו והחלטת ממשלה זו בעניינם תהא בטלה.

עוד מוצע לקבוע כי ההחלטה, לרבות רשימת האסירים המצורפת כנספח להחלטה, למעט שמותיהם של תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחקים במשמורת שב"ס או צה"ל, תפורסם בהקדם האפשרי, לאחר אישורה, באתר האינטרנט של משרד המשפטים. בהתאם לדין, לגבי אסירים ביטחוניים שהם קטינים לא יפורסמו שמות הקטינים אלא, ככל הניתן, מספר התיק המשטרתי ומספר ההליך הפלילי. הפעימה הראשונה מושא ההחלטה לא תבוצע בטרם יום 19.1.2025 בשעה 16:00. כן צוין כי באתר האינטרנט של משרד המשפטים תהיה אפשרות לפנות באמצעות טופס מקוון לקבלת מידע בקשר לרשימת האסירים הביטחוניים המצורפת כנספח ג' להחלטה זו, בהתאם למפורט לעיל.

בהקשר זה יוטעם כי פרק הזמן האמור נקבע בשים לב לצורך שלא לסכן את שחרור החטופים הישראלים או לעכב את שחרורם בנסיבות הייחודיות של העניין - שבהן אף מתנהלת לחימה ברצועת עזה; וכן בשים לב להרכב החטופים הישראלים ומצבם. עוד יוטעם, כי הלכה למעשה פרק הזמן האמור רלוונטי רק לפעימה הראשונה של שחרור האסירים הביטחוניים, שכן יחלפו למעלה מ-24 שעות ממועד פרסום ההחלטה בייחס לשאר האסירים הביטחוניים שישוחררו במסגרת ההחלטה בגדר הפעימות הנוספות שנקבעו בה.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

#### תקציב

לא רלוונטי.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא התקבלה.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : 06פורמאלי.

תחום פעולה עיקרי : 01חוץ וביטחון.

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ז בטבת התשפ"ה  
17 בינואר 2025





## היועצת המשפטית

ירושלים, י"ז בטבת התשפ"ה

17 בינואר 2025

סימוכין: 1966621336

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים****נושא הצעת ההחלטה: מתווה לשחרור חטופים ישראלים.****תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

- א. ביום 07.10.2023 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות מכוח הסמכות שניתנה לה בסעיפים 40(א) ו-40(א1) לחוק-יסוד: הממשלה, בעקבות המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל באמצעות מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה. על פי המידע הידוע כיום 98 חטופים ונעדרים נמצאים בידי האויב ברצועת עזה.
- ב. בהצעת ההחלטה מוצע לקבוע כי בהתאם לחוות דעת ביטחונית-מדינית של המטה לביטחון לאומי, שגובשה לאחר שהתקבלו עמדות הגורמים הביטחוניים והמדיניים, ואשר הוצגה בפני הממשלה ומצורפת כנספח א' להחלטה, הממשלה מאשרת מתווה לשחרור חטופים ישראלים חיים וחללים, אשר כולל תנאים המפורטים בנספח ב' מסווג, שעיקרו יוצגו בפני שרי הממשלה והוא יונח במזכירות הממשלה לעיון השרים.
- ג. עוד מוצע, לקבוע כי טעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה מחייבים לשחרר 737 אסירים ועצורים שמוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס), ולשחרר ממשמורת 428 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחזקים במשמורת שב"ס; וכן להנחות את הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיך לפי סעיף 10א לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, תשס"ב – 2002 (להלן – חוק הלב"חים) בכפוף להכרזה לפי סעיף זה אשר בתוקף עד יום ל' בשבט התשפ"ה (28 בפברואר 2025) (ס"ח 3322, עמ' 94), להפעיל את סמכותו ולהורות על ביטול צו כליאה או הימנעות מהוצאת צו כליאה בהתאם לסעיפים 3 ו-4 לחוק הלב"חים, בהתאם למקרה, בנוגע ל-739 תושבי רצועת עזה שלא היו מעורבים באירועי 7.10.2023 שמוחזקים במשמורת צה"ל; ובלבד שבכפוף וקודם לשחרורם, בהתאם להוראות החלטה זו, ישוחררו מרצועת עזה בחזרה למדינת ישראל 33 חטופים חיים וחללים שהם אזרחים או תושבי מדינת ישראל (להלן – חטופים ישראלים והמתווה לשחרור חטופים ישראלים, בהתאמה). כלל המשוחררים יהיו מתוך הרשימה המפורטת בנספח ג' להחלטה ויקראו להלן ביחד "האסירים הביטחוניים", אלא אם כן נרשם מפורשות אחרת.
- ד. הצעת ההחלטה כוללת הוראות בעניין אופן ביצוע המתווה לשחרור החטופים הישראלים, וכן מסמיכה את ראש הממשלה ושר הביטחון, ביחד, לקבוע ולאשר נושאים שונים שנוגעים ליישום החלטת הממשלה.
- ה. הצעת ההחלטה אף כוללת הוראות בעניין פרסום ההחלטה ורשימת האסירים הביטחוניים כמפורט בנספח ג' המצורף להצעה.



## היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. המתווה כולל התייחסות לאסירים ועצורים המוחזקים במשמורת שב"ס, מכוח פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב – 1971 וכן לכלואים המוחזקים במשמורת שב"ס או צבא ההגנה לישראל, מכוח הוראות חוק הלב"חים.

ביחס לאסירים, עצורים וכלואים המוחזקים במשמורת שב"ס - סעיף 8ב(א) לחוק הממשלה, תשס"א-2001 (להלן – חוק הממשלה) מסדיר את סמכותה של הממשלה לשחרר ממאסר ולהתנות את שחרורם בתנאים, אם סברה כי שחרורם מתחייב מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה ובמסגרת אחד משלושת המקרים שמפורטים בסעיף, שהרלוונטי לענייננו הוא "שחרור שבויים או חטופים שהם אזרחים או תושבי ישראל, לרבות השבת גופותיהם, או קבלת מידע לגבי שבויים, חטופים או נעדרים שהם אזרחים ישראלים או תושבי ישראל." פרטי המתווה לשחרור החטופים הישראלים עומדים בתנאי סעיף 8ב לחוק הממשלה.

ביחס לכלואים המוחזקים במשמורת צבא ההגנה לישראל – לפי סעיף 3(ג) לחוק הלב"חים: "לא הוצא צו כליאה בתוך 96 שעות מעת שניתנה הוראת הכליאה הזמנית או החליט הרמטכ"ל שלא להוציא צו כליאה אף לפני תום 96 השעות האמורות, ישוחרר הכלוא, אלא אם כן קיימת עילה אחרת למעצרו לפי כל דין." בהתאם לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (ס"ח 3322, עמ' 94) תקופה זו עומדת על 30 ימים. בהתאם לסעיף 4 לחוק הלב"חים: "סבר הרמטכ"ל, בכל עת לאחר מתן צו הכליאה, כי לא מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 3(ב)(1), או שישנם טעמים מיוחדים המצדיקים את שחרורו של הכלוא, יורה על ביטול צו הכליאה". על כן, ביחס לעצורים אלה ובהתאם להנחיית הממשלה לפי החלטה זו, יפעיל הרמטכ"ל, או קצין בדרגת תת אלוף שהרמטכ"ל הסמיך לכך בהתאם לסמכותו לפי סעיף 10א לחוק הלב"חים, את סמכותו לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק הלב"חים וזאת בכפוף להתממשות תנאי המתווה לשחרור החטופים הישראלים.

2. כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בהצעה מוצע לקבוע כי הפעימה הראשונה מושא ההחלטה לא תבוצע בטרם יום 19.1.2025 בשעה 16:00. בדברי ההסבר אף הוטעם כי פרק הזמן האמור נקבע גם בשים לב לצורך שלא לסכן את שחרור החטופים הישראלים או לעכב את שחרורם בנסיבות הייחודיות של העניין - שבהן אף מתנהלת לחימה ברצועת עזה; וכן בשים לב להרכב החטופים הישראלים ולמצבם. עוד הוטעם בדברי ההסבר, כי הלכה למעשה פרק הזמן המקוצר האמור רלוונטי רק לפעימה הראשונה של שחרור האסירים, שהרי יחלפו יותר שעות בייחס לשאר האסירים שישוחררו במסגרת החלטה זו בהתאם לפעילות הנוספות שנקבעו בה.

טרם חקיקת סעיף 8ב לחוק הממשלה – שעניינו שחרור אסירים ממאסר מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה, ניתנה סמכות השחרור כחנינה או כהקלה בעונש, שאז לכאורה חל סעיף 20 לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001 (להלן – חוק זכויות נפגעי עבירה) שקובע כך: "נפגע עבירת מין או אלימות, שקיבל הודעה לפי הוראות סעיף 10 על בקשת הנידון לחנינה או להקלה בעונשו מנשיא המדינה, זכאי שתינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו בכתב באמצעות מחלקת החנינות במשרד המשפטים, לפני החלטת נשיא המדינה בבקשה כאמור, במועד ובדרך שיקבעו השרים".



## היועצת המשפטית

ההלכה הפסוקה קובעת כי במקרה של שחרור אסירים מטעמים מדיניים הוראות חוק זכויות נפגעי עבירה והתקנות לפיו אינן מתאימות במלואן לנסיבות, ולכן אין מקום להחיל באופן מלא את הוראות החוק, אלא את רוחן ותכליתן באיזונים האפשריים (ראה לעניין זה: בג"ץ 7523/11 אלמגור – ארגון נפגעי טרור נ' ראש הממשלה).

משחרור האסירים נעשה מכח סעיף 8 לחוק הממשלה ולא מכח סמכות חנינה של נשיא המדינה, הרי שהוראות חוק זכויות נפגעי עבירה אינן חלות בענייננו. עם זאת, יש מקום להחיל את רוחן ותכליתן של חוק זכויות עבירה וליתן למי שרואה עצמו נפגע מההחלטה לשחרור אסירים לפי סעיף 8 לחוק הממשלה, הודעה מוקדמת, על מנת שיוכל להביע עמדתו, אך זאת ככל שאין בכך כדי לסכן חיי חטופים, שאף הם נפגעי עבירה; וככל שאין בכך כדי לעכב את השחרור, לאור הסכנה המיידית הכרוכה בכל עיכוב. לפיכך, נוכח הנסיבות נדרש איזון בין הזכות להביע דעה לבין השיקולים הנוגעים לחיי אדם כאמור בהצעת ההחלטה, ולכן ניתן לקצר את פרק הזמן, זאת בשים לב לצורך שהתוו גורמי הביטחון לאור מתווה העסקה ונסיבותיה. בנוסף יצוין כי לאחר החלטת הקבינט שהמליצה לממשלה לאמץ את המתווה, ולפני ישיבת הממשלה, פורסמה באתר משרד המשפטים רשימת האסירים המיועדים לשחרור בפעילה הראשונה – יום 19.1.2025. בשים לב לאמור לעיל, ולאור הנימוקים שמפורטים בדברי ההסבר, לדעתנו פרק הזמן שנקצב איננו מעורר קושי משפטי.

3. יצוין כי בפני בית המשפט הגבוה לצדק תלויות ועומדות 2 עתירות שעניין מתווה לשחרור חטופים ישראלים:

א. בג"ץ 69387-08-24 יעל אופק נ' ראש הממשלה, ממשלת ישראל והיועצת המשפטית לממשלה - בעתירה התבקש בית המשפט להוציא צו על תנאי שיורה למשיבים לבוא וליתן טעם: (1) מדוע לא תובא הצעת העסקה בעניין השבת החטופים והפסקת האש במלחמה, שכוללת שחרור אסירים, לדיון והחלטה בפני הממשלה בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה ובהתאם לסעיף 8 לחוק הממשלה; (2) מדוע לא תובא לדיון והחלטה מהירים ומיידיים בפני הממשלה שאלת מדיניות ישראל במו"מ, כך שראש הממשלה יחויב להנחות את צוות המו"מ בהתאם למדיניות זו; (3) מדוע לא יתקיים דיון בנושא פרטי העסקה בישיבת הממשלה, במסגרתו יימסרו לחברי הממשלה פרטי העסקה שעל הפרק ויישמעו עמדות נושאי המשרה הרלוונטיים ובהם ראשי מערכת הביטחון, בהתאם בין היתר לתקנון הממשלה. ביום 13.11.2024 הגישה המדינה תגובה מקדמית לעתירה שלפיה לא קמה בענייננו בעת הזאת עילה להתערבותו של ביהמ"ש. בהמשך לדיונים ולהחלטת ביהמ"ש, ביום 17.12.2024. הגישה המדינה הודעה מעדכנת.

ב. בג"ץ 15663-01-25 הדס קלדרון ואחרים נ' ממשלת ישראל וראש הממשלה - בעתירה התבקש בית המשפט ליתן צו על תנאי אשר יורה למשיבים לבוא וליתן טעם: (1) מדוע לא יקבע כי סירובה של ממשלת ישראל להסדר לשחרור החטופים שמוחזקים ברצועת עזה בידי ארגון הטרור החמאס, פוגע שלא כדין בזכות החוקתית של החטופים לחיים, שלמות הגוף ולכבוד האדם, ולפיכך על הממשלה לפעול לשחרור החטופים ובכלל זה בדרך של הסכמה להפסיק את המלחמה ולסגת מרצועת עזה בתמורה לשחרור החטופים; (2) מדוע לא יקבע שעל ממשלת ישראל להחליט ללא דיחוי על התנאים לקיום עסקה לשחרור החטופים; (3) לחלופין, מדוע לא יינתן כל סעד אחר אשר ביהמ"ש העליון הנכבד ימצא אותו לראוי ונכון וצודק בנסיבות העניין. כמו כן, התבקש בית המשפט ליתן צו ביניים אשר יורה לממשלה להחליט ללא



## היועצת המשפטית

דיחוי על התנאים לקיום עסקה לשחרור החטופים וזאת עקב הדחיפות הנובעת ממצבם הקריטי של החטופים. טרם ניתנה החלטת בית המשפט בעתירה.

אנו סבורים כי אין בהליכים התלויים ועומדים כדי להוות מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה הופצה לגורמים המשפטיים הרלוונטיים, תואמה מול הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה ובמחלקת בג"צים שבמשרד המשפטים ואושרה על-ידי יועמ"ש המטה לביטחון לאומי ויועמ"ש שירות הביטחון הכללי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בשים לב לאמור לעיל, ועל דעת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית