



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

31 באוקטובר 2011

414

ג' בחשוון התשע"ב

עמוד

- הצעת חוק המזווגות (הבטחת תשלום) (תיקון מס' 8) (ביטול שלילת תשלום עקב יציאה מהארץ).
התשע"ב-2011. 16
- הצעת חוק המזווגות (הבטחת תשלום) (תיקון מס' 9) (ביטול שלילת תשלום עקב יציאה מהארץ).
התשע"ב-2011. 17

הצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום) (תיקון מס' 8) (ביטול שלילת תשלום עקב יציאה מהארץ), התשע"ב-2011*

ביטול סעיף 9א 1. בחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, סעיף 9א – בטל.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההוצאה לפועל, אם בשל חוסר ייצוג משפטי או בקיאות בניהול הליכי הגבייה, אם משום שלא אחת, בשל משבר הגירושין, לא נותרים להן כוחות נפש לניהול מאבקים נוספים, ואם משום חששן לגרום לחיכוכים שיפגעו בהן ובילדיהן, העלולים להיות מלווים בסחיטה, באיומים ואף באלימות מצד החייב (ראו דו"ח ועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם משנת 2004, שהוקמה על ידי ועדת השרים לקידום פרויקטים למאבק באלימות בישראל). קשיים אלה מונעים גם כיום מזוכים רבים, בעיקר ילדים, לקבל את דמי המזונות שנפסקו להם (ר' בדברי ההסבר לתזכיר חוק ההוצאה לפועל (הקמת מסלול מזונות), התשע"א-2011, שפורסם ביום 18 בספטמבר 2011).

אף אם בשונה ממטרתו המקורית של החוק, כיום רואים את תכליתו העיקרית להבטיח קיום בכבוד, הרי יש טעמים המצדיקים להבחין בינו לבין חוק הבטחת הכנסה ולמנוע הכבדה בלתי סבירה על הזכאים לתשלום דמי מזונות לפיו. ראשית, לא מדובר בגמלה המשולמת במלואה מתקציב המדינה, אלא בתשלום המגיע לזכאי לפי פסק דין שהמוסד לביטוח לאומי פועל לגבותו מהחייב, וראוי שיקצה את המשאבים הנדרשים כדי להגיע לגבייה מרבית; שנית, כאמור, תכלית מרכזית של החוק היא לחסוך מנשים את הליכי הגבייה נגד החייב הסרבן, בשל ההשלכות החמורות שעלולות להיות לכך וחוסר ההצלחה בגבייה עצמית, שפוגעים ברווחת הנשים והילדים; שלישית, היציאה מישראל אינה מעידה בהכרח על יכולת כלכלית, בין היתר משום שפעמים רבות הנסיעה ממומנת על ידי גורם אחר, כגון מעסיק או קרוב משפחה.

ביטול הסעיף אף עולה בקנה אחד עם קביעת בתי המשפט שהקטין הוא בעל הזכות למזונות ואין להצדיק פגיעה בלתי סבירה בזכותה של האישה מהמוסד לביטוח לאומי את תשלום המזונות עבור ילדיה (ראו עב"ל (ארצי) 592/07 המוסד לביטוח לאומי נ' ג.ע. מיום ט' בסיוון התשס"ט (1 ביוני 2009)).

חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן – החוק), נועד להבטיח תשלום דמי מזונות מינימלי לתושבי ישראל, על פי רוב נשים וילדים, שנפסק לטובתם פסק דין למזונות והחייב מסרב לקיימו. לפי החוק, המוסד לביטוח לאומי משלם לזכאים למזונות תשלום חודשי ופועל לגביית חוב המזונות מהחייב בהוצאה לפועל.

תכלית החוק המקורית היתה העמדת מנגנון גבייה יעיל שיבטיח תשלום מזונות לזכאים ויאפשר להם קיום בכבוד, בלי שייאלצו לגבות בעצמם את התשלום מהחייב. ואולם, משיקולים תקציביים הוחל החוק תחילה רק על זכאיות מעוטות יכולות. עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן – חוק הבטחת הכנסה), הותאמו שיעורי תשלומי המזונות לפי החוק לשיעורי גמלת הבטחת הכנסה שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה, והחוק נתפס כחלק מהחקיקה הסוציאלית.

בשנת 2003 נחקק סעיף 9א לחוק, במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, במטרה להחיל על זכאים לתשלום מזונות לפי החוק את הוראות סעיף 14 לחוק הבטחת הכנסה, השולל בנסיבות מסוימות גמלת הבטחת הכנסה מזכאי שיצא מהארץ. סעיף 9א לחוק, שנוסחו מובא בנספח לדברי ההסבר (בעמ' 20). קובע כי לא יישלם תשלום מזונות לזכאים בעד חודש קלנדר מלא שבו שהו מחוץ לישראל; נוסף על כך, החל מהיציאה השנייה מהארץ באותה שנה לא יישלם לזכאי תשלום בעד חודש היציאה מהארץ ובעד חודש החזרה לארץ. עוד נקבע סייג לשלילת התשלום אם היציאה מהארץ היא לצורך קבלת טיפול רפואי, וכן נקבעו הוראות לעניין שהייה ממושכת מחוץ לישראל המשפיעה על הזכאות לפי החוק.

הגבלות אלה פוגעות פגיעה קשה בנשים ובילדים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות, ולפיכך מוצע בהצעת החוק לבטל את סעיף 9א. הניסיון מלמד כי נשים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות מתקשות בגבייתם באמצעות

* הצעת חוק מס' 2120/18/פ הועברה לוועדה ביום כ' בסיוון התשע"א (22 ביוני 2011).

1 ס"ח התשל"ב, עמ' 87; התשע"א, עמ' 21.

ד ב ר י ה ס ב ר

בדבר זכויות הילד, המחייב את המדינות החתומות על האמנה לנקוט צעדים נאותים להבטחת גביית מזונות עבור ילדים.

עלות תקציבית

להערכת משרד האוצר העלות התקציבית של הצעת החוק עולה על 5.8 מיליון שקלים חדשים. ואולם, ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת קבעה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה, בהתבסס על הערכת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאחר דיון בנושא, כי העלות התקציבית נמוכה מ-5.8 מיליון שקלים חדשים.

בעת הכנת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, אפשרות לקבוע הוראה שלפיה נשים שאינן חיות עוד בישראל או ששהות מחוץ לישראל תקופות ארוכות ורציפות לא יהיו זכאיות לתשלומים לפי החוק.

השפעה על זכויות הילד

התיקון המוצע נועד לשפר את רווחתם הכלכלית של ילדים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות שהחייב מסרב לקיימו ולהבטיח את קבלת התשלומים מהמוסד לביטוח לאומי ברצף, ללא חשש משלילתם בשל יציאה מישראל. הצעת החוק הולמת את סעיף 27 לאמנת האו"ם

יוזמים: חברי הכנסת דב חנין, מוחמד ברכה, חנא סוייד, עפו אגבאריה

הצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום) (תיקון מס' 9) (ביטול שלילת תשלום עקב יציאה מהארץ), התשע"ב-2011*

ביטול סעיף 9א 1. בחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, סעיף 9א - בטל.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההוצאה לפועל, אם בשל חוסר ייצוג משפטי או בקיאות בניהול הליכי הגבייה, אם משום שלא אחת, בשל משבר הגירושין, לא נותרים להן כוחות נפש לניהול מאבקים נוספים, ואם משום חששן לגרוע לחיכוכים שיפגעו בהן ובילדיהן, העלולים להיות מלווים בסחיטה, באיומים ואף באלימות מצד החייב (ראו דו"ח ועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם משנת 2004, שהוקמה על ידי ועדת השרים לקידום פרויקטים למאבק באלימות בישראל). קשיים אלה מונעים גם כיום מזוכים רבים, בעיקר ילדים, לקבל את דמי המזונות שנפסקו להם (ר' בדברי הסבר לתזכיר חוק ההוצאה לפועל (הקמת מסלול מזונות), התשע"א-2011, שפורסם ביום 18 בספטמבר 2011).

אף אם בשונה ממטרתו המקורית של החוק, כיום רואים את תכליתו העיקרית להבטיח קיום בכבוד, הרי יש טעמים המצדיקים להבחין בינו לבין חוק הבטחת הכנסה ולמנוע הכבדה בלתי סבירה על הזכאים לתשלום דמי מזונות לפיו. ראשית, לא מדובר בגמלה המשולמת במלואה מתקציב המדינה, אלא בתשלום המגיע לזכאי לפי פסק דין שהמוסד לביטוח לאומי פועל לגבותו מהחייב, וראוי שיקצה את המשאבים הנדרשים כדי להגיע לגבייה מרבית; שנית, כאמור, תכלית מרכזית של החוק היא לחסוך מנשים את הליכי הגבייה נגד החייב הסרבן, בשל ההשלכות החמורות שעלולות להיות לכך וחוסר ההצלחה בגבייה עצמית, שפוגעים ברווחת הנשים והילדים; שלישית, היציאה מישראל אינה מעידה בהכרח על יכולת כלכלית, בין היתר משום שפעמים רבות הנסיעה ממומנת על ידי גורם אחר, כגון מעסיק או קרוב משפחה.

ביטול הסעיף אף עולה בקנה אחד עם קביעת בתי המשפט שהקטין הוא בעל הזכות למזונות ואין להצדיק פגיעה בלתי סבירה בזכותה של האישה לקבל מהמוסד לביטוח לאומי את תשלום המזונות עבור ילדיה (ראו עב"ל (ארצי) 592/07 המוסד לביטוח לאומי נ' ג.ע. מיום ט' בסיוון התשס"ט (1 ביוני 2009)).

חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 (להלן - החוק), נועד להבטיח תשלום דמי מזונות מינימלי לתושבי ישראל, על פי רוב נשים וילדים, שנפסק לטובתם פסק דין למזונות והחייב מסרב לקיימו. לפי החוק, המוסד לביטוח לאומי משלם לזכאים למזונות תשלום חודשי ופועל לגביית חוב המזונות מהחייב בהוצאה לפועל.

תכלית החוק המקורית היתה העמדת מנגנון גבייה יעיל שיבטיח תשלום מזונות לזכאים ויאפשר להם קיום בכבוד, בלי שייאלצו לגבות בעצמם את התשלום מהחייב. ואולם, משיקולים תקציביים הוחל החוק תחילה רק על זכאיות מעוטות יכולות. עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן - חוק הבטחת הכנסה), הותאמו שיעורי תשלומי המזונות לפי החוק לשיעורי גמלת הבטחת הכנסה שנקבעו בחוק הבטחת הכנסה, והחוק נתפס כחלק מהחקיקה הסוציאלית.

בשנת 2003 נחקק סעיף 9א לחוק, במסגרת חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, במטרה להחיל על זכאים לתשלום מזונות לפי החוק את הוראות סעיף 14א לחוק הבטחת הכנסה, השולל בנסיבות מסוימות גמלת הבטחת הכנסה מזכאי שיצא מהארץ. סעיף 9א לחוק, שנוסחו מובא בנספח לדברי ההסבר (בעמ' 20), קובע כי לא ישולם תשלום מזונות לזכאים בעד חודש קלנדרי מלא שבו שהו מחוץ לישראל; נוסף על כך, החל מהיציאה השנייה מהארץ באותה שנה לא ישולם לזכאי תשלום בעד חודש היציאה מהארץ ובעד חודש החזרה לארץ. עוד נקבע סייג לשלילת התשלום אם היציאה מהארץ היא לצורך קבלת טיפול רפואי, וכן נקבעו הוראות לעניין שהייה ממושכת מחוץ לישראל המשפיעה על הזכאות לפי החוק.

הגבלות אלה פוגעות בגיעה קשה בנשים ובילדים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות, ולפיכך מוצע בהצעת החוק לבטל את סעיף 9א. הניסיון מלמד כי נשים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות מתקשות בגבייתם באמצעות

* הצעת חוק מס' 2198/18/פ: הועברה לוועדה ביום כ' בסיוון התשע"א (22 ביוני 2011).

1 ס"ח התשל"ב, עמ' 87; התשע"א, עמ' 21.

ד ב ר י ה ס ב ר

בדבר זכויות הילד, המחייב את המדינות החתומות על האמנה לנקוט צעדים נאותים להבטחת גביית מזונות עבור ילדים.

עלות תקציבית

להערכת משרד האוצר העלות התקציבית של הצעת החוק עולה על 5.8 מיליון שקלים חדשים. ואולם, ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת קבעה, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה, בהתבסס על הערכת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולאחר דיון בנושא, כי העלות התקציבית נמוכה מ-5.8 מיליון שקלים חדשים.

בעת הכנת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, אפשרות לקבוע הוראה שלפיה נשים שאינן חיות עוד בישראל או ששהות מחוץ לישראל תקופות ארוכות ורציפות לא יהיו זכאיות לתשלומים לפי החוק.

השפעה על זכויות הילד

התיקון המוצע נועד לשפר את רווחתם הכלכלית של ילדים שנפסק לטובתם פסק דין למזונות שהחייב מסרב לקיימו ולהבטיח את קבלת התשלומים מהמוסד לביטוח לאומי ברצף, ללא חשש משלילתם בשל יציאה מישראל. הצעת החוק הולמת את סעיף 27 לאמנת האו"ם

יוזמים: חברי הכנסת פניה קירשנבאום, שלי יחימוביץ', ציפי חוטובלי, רונית תירוש, אורלי לוי אבקסיס, אנטטסיה מיכאלי, עינת וילף, רוחמה אברהם-בלילא

נספח לדברי הסבר

להורוהו, החולים, אשר נזקקים לטיפול רפואי מחוץ לישראל.

(2) תשלום לפי סעיף קטן זה ישולם לפי כללים, תנאים ולתקופה שקבע שר המשפטים.

(1) (ד) שהה זוכה מחוץ לישראל 183 ימים לפחות במהלך 12 חודשים רצופים, יראו אותו כמי שנמצא מחוץ לישראל כל עוד לא תמו 12 חודשים רצופים שבהם שהה בישראל 183 ימים לפחות.

(2) הוראות פסקה (1) לא יחולו על אלה:

(א) מי שהודיע למוסד, במועד, בתנאים ובאופן שקבע שר המשפטים, על יציאתו מישראל, על תקופת היעדרותו המשוערת ממנה ועל חזרתו אליה;

(ב) מי ששהה מחוץ לישראל לצורך קבלת טיפול רפואי.

(ה) בסעיף זה, "טיפול רפואי" - שירות בריאות הניתן לפי הוראות סעיף 11 בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994.

להלן נוסח הסעיף שמוצג לבטלו:

"9א. זוכה שיצא את ישראל

(א) לא ישולם לזוכה שיצא את ישראל תשלום בעד חודש קלנדרי אם שהה מחוץ לישראל בכל הימים שבאותו חודש.

(ב) לא ישולם לזוכה שיצא את ישראל תשלום בעד החודש הקלנדרי שבו יצא (להלן - חודש היציאה) ובעד החודש הקלנדרי שבו חזר לישראל (להלן - חודש השיבה), אם הוא אחד מאלה:

(1) לפני שיצא את ישראל כאמור, הוא יצא את ישראל פעם נוספת באותה שנה קלנדרית;

(2) הוא לא היה זכאי לגמלה בעד החודש הקלנדרי שקדם לחודש היציאה.

(ג) (1) הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) לא יחולו על מי שמתקיימים בו שניים אלה:

(א) הוא היה זכאי לתשלום בעד החודש הקלנדרי שקדם לחודש היציאה;

(ב) הוא נזקק לטיפול רפואי מחוץ לישראל או שהוא נלווה לבנו, לבתו, לבן זוגו או