

טיוטת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס.), התשע"ב - 2012 - הסמכת ועדת שרים

לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים,

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס.), התשע"ב - 2012, המצ"ב.
- ב. להסמיק את ועדת שרים לענייני חקיקה לדון ולאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק שתוגש מיד לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, כי תחליט על הקדמת הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88 בתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

סעיף 9א לחוק, קובע הוראה מיוחדת לעניין נכס שהינו רכב מנועי. בהתאם להוראת סעיף קטן (ב) בסעיף האמור, רואים ברכב כנכס אשר מופקת ממנו הכנסה חודשית, שסכומה אינו נמוך מסכום הגמלה שהיתה משתלמת לתובע, לולא הוראות הסעיף. **תוצאת האמור היא כי עצם השימוש או הבעלות ברכב שוללים קטגורית את הזכות לגמלה, וללא תלות בערך הרכב.**

כחריג לכלל האמור, נקבעו בסעיף קטן (ג) מקרים בהם לא יראו ברכב כנכס שמופקת ממנו הכנסה, כגון- כאשר התובע או בן משפחתו נזקקו לקבלת טיפולים רפואיים, לילדו של התובע משתלמת קצבת ילד נכה וכד'.

במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק [בג"צ 10662/04, 7804/05, 3282/05 **סלאח חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'**, (להלן – "בג"צ סלאח")], תקפו העותרים את הוראת סעיף 9א(ב) בטענה כי החזקה החלוטה הקבועה בו, פוגעת פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד.

בפסק דינו קבע בית המשפט העליון כי סעיף 9א (ב) לחוק, אכן קובע חזקה שאינה ניתנת לסתירה, ולפיה גובה ההכנסה ה"מופקת" מהרכב הינו לכל הפחות שווה לגובה הגמלה. עוד קבע בית המשפט כי קביעה קטגורית זו, אשר אינה בוחנת באופן פרטני את מידת ההזדקקות לגמלה, פוגעת בזכות החוקתית למינימום קיום בכבוד אנושי. משכך, נקבע כי הואיל והמדובר בפגיעה שאינה מידתית יש להכריז על בטלותו של סעיף 9א(ב).

בצד קביעה זו מוסיף וקובע בית המשפט כדלקמן:

"מטבע הדברים, נוכח העובדה שעל המדינה יהא לגבש הסדר חלופי תחת ההסדר שאנו מורים על ביטולו, אין מקום להורות על בטלות סעיף 9א (ב) לאלתר ומן הראוי לאפשר למחוקק שהות לצורך גיבוש הסדר חדש. נוכח חשיבותה של הזכות הנידונה והפגיעה האנושה הנגרמת בינתיים למי שנוזקק לגמלת הבטחת הכנסה כרשת מגן אחרונה ואינו זוכה לקבלה, שהות זו אינה יכולה להיות ממושכת. לפיכך, הייתי מציעה לחבריי שנורה כי הצהרת **הבטלות תיכנס לתוקפה ביום 1.9.2012 שישה חודשים מיום מתן פסק דינו ותחול מיום זה ואילך.** ... בתקופת הביניים עד לכניסתו של הסדר סטטוטורי חדש לתוקף, טוב יהיה אם יעלה בידי המל"ל לקבוע הסדרי ביניים המביאים בחשבון את הקביעות בפסק דין זה, ובכלל כי תוחל פרשנות מצומצמת למונח "שימוש" הקבוע בחוק. (הדגשות אינן במקור)

אשר על כן מוצע עתה לתקן את סעיפים 9 ו-9א לחוק באופן המבטל, מחד, את החזקה החלוטה לפיה בעלות ברכב שוללת את הזכות לגמלה, ומאידך- מעניק סמכות לשר הרווחה לקבוע בתקנות מנגנון של הפחתה מדורגת מהגמלה [חלף שלילתה במלואה], בהתאם לשווי הרכב שבהחזקת המבוטח, ותוך התחשבות במשתנים נוספים [כגון- גיל המבוטח או הכנסתו מעבודה].

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

עלות הצעת החוק תלויה בהסדר שייקבע לעניין זה בתקנות. עלות המתווה שעליו מדובר לעת
הזו נאמד ב- 190 מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על ההיבט המנהלי של המוסד ועל מצבת כוח האדם

התיקון יבוצע בידי עובדי המוסד לביטוח לאומי במצבת הקיימת, משכך, ההשפעה על
ההיבטים האמורים - זניחה.

עמדת משרדים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), והיועץ המשפטי במשרד האוצר אינם מתנגדים
להצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי

חוות דעתו של היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי מצורפת להצעת ההחלטה.

מוגש על ידי שר הרווחה והשירותים
החברתיים

כ"א בתמוז התשע"ב
11 ביולי 2012



חוות דעתו של היועץ המשפטי של המוסד לביטוח לאומי

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 37 לתקנון הממשלה קובע:

"עדר על 37. (א) כל שר רשאי לערור בכתב על החלטה של ועדת שרים, למעט החלטה שנתקבלה על דעת הממשלה, תוך שבועיים מיום שנשלחה אליו.

לעניין החלטות הנשמרות במזכירות הממשלה – תוך שבועיים מהיום שנשלחה אליו החודעה על החלטה.

(ב) לא חוגש ערר תוך כדי התקופה אמורה. דין החלטת הוועדה כדין החלטת הממשלה בישיבתה והיא תצורף לפרוטוקול של החלטות הממשלה ותקבל ותוקף של החלטת ממשלה.

(ג) חוגש ערר על החלטת ועדת שרים, יעוכב ביצוע ההחלטה עד לקיום דיון בערר המפורט בסעיף 38."

סעיף 48 לתקנון הממשלה קובע:

"החלטת 48. (א) הממשלה רשאית בכל עת למסור נושא פלוני להחלטת ועדת שרים "על דעת הממשלה"; דין החלטת הוועדה כדין החלטת הממשלה בישיבתה והיא תצורף לפרוטוקול של החלטות הממשלה.

אין לחגוש ערר על החלטת ועדת שרים "על דעת הממשלה".

(ב) סמכות ועדת שרים לפי סעיף זה אינה ניתנת להעברה לוועדת משנה."

במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק [בג"צ 10662/04, 3282/05, 7804/05 סלאח חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח', (להלן – "בג"צ סלאח")], קבע בית המשפט כי שלילה קטגורית של הזכות לגמלת הבטחת הכנסה בשל שימוש או בעלות ברכב, אשר אינה בוחנת באופן פרטני את מידת ההזדקקות לגמלה, פוגעת בזכות החוקתית למינימום קיום בכבוד אנושי. משכך, נקבע כי הואיל והמדובר בפגיעה שאינה מידתית יש להכריז על בטלותו של סעיף 9א(ב) לחוק, החל מיום 1.9.12.

בטלות הסעיף האמור מחייבת הסמכתו של שר הרווחה ליצירת הסדר חלופי ומדורג. על מנת לאפשר הנחת הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון סעיפים 9 ו-9א) התשע"ב - 2012, על שולחן הכנסת לפני תום התקופה האמורה ובטרם תצא הכנסת לפגרה, מתבקשת הממשלה להעביר את הדיון בטיוות החוק לוועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק על דעת הממשלה, כדי לאפשר הנחתה על שולחן הכנסת בתכופ לאחור מכן.

סעיף 113 לתקנון הכנסת קובע:

- "ההנחה על שולחן הבית
113. (א) הצעת חוק מטעם הממשלה (להלן בפרק זה – הצעת חוק), תוגש לכנסת על ידי מסירתה ליושב-ראש הכנסת.
- (ב) יושב-ראש הכנסת יניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת ויעמידה על סדר-היום.
- (ג) הדיון בהצעת החוק לא ייערך אלא לאחר שהצעת החוק הייתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים, אם ועדת הכנסת לא החליטה, לבקשת הממשלה, להקדים את הדיון ובלבד שבעת ההצבעה על הקדמת הדיון נכחו בוועדת הכנסת לפחות שליש מחברי הקבועים של הוועדה.
- (ד) במידת האפשר יימסרו תרגומי הצעת חוק לחברי הכנסת הערבים תוך התקופה הקבועה בסעיף זה."

כמו כן, קובע סעיף 125 לתקנון הכנסת כך:

- "זמן הקריאה השנייה
125. הקריאה השנייה תיערך למחרת ההנחה על שולחן הכנסת או באחת הישיבות שלאחר מכן, זולת אם החליטה ועדת הכנסת להתיר את הקריאה ביום ההנחה."
- הקריאה

מכאן, שהדיון בהצעת חוק ממשלתית בקריאה הראשונה בכנסת לא ייערך אלא לאחר שהצעת החוק הייתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים והדיון בהצעת החוק בקריאה השנייה בכנסת לא ייערך אלא למחרת ההנחה.

על מנת לאפשר דיון בהצעת החוק לפני תום התקופות האמורות, מוצע לפנות לוועדת הכנסת בבקשה להקדים את הדיון בהצעת החוק.

ככל שהצעת החוק תתקבל בקריאה ראשונה, מוצע לפנות ליושב ראש הוועדה, בבקשה שייכנס את ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת כדי שתכין את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית ללא דיחוי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, דרכי פתרון:

אין

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, והיועץ המשפטי במשרד האוצר אינם מתנגדים להצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
עו"ד בתיה ארטמן, היועצת המשפטית של משרד הרווחה, סמכה ידיה על ההצעה.

עמוס א. רוזנצוויג, עו"ד
היועץ המשפטי
לביטוח לאומי

טיוטת חוק

I. שם טיוטת החוק

תזכיר חוק הבטחת הכנסה [תיקון מס' _____], התשע"ב-2012

II. עיקרי החוק המוצע

תיקון סעיפים 9 ו-9א לחוק הבטחת הכנסה התשמ"א – 1982 (להלן "החוק"), באופן המבטל, מחד, את החזקה החלוטה לפיה בעלות ברכב שוללת את הזכות לגמלה, ומאידך – מעניק סמכות לשר הרווחה לקבוע בתקנות מנגנון של הפחתה מדורגת מהגמלה [חלף שלילתה במלואה], בהתאם לשווי הרכב שבהחזקת המבוטח, ותוך התחשבות במשתנים נוספים [כגון- גיל המבוטח או הכנסתו מעבודה].

III. מטרות החוק המוצע והצורך בו

סעיף 9א לחוק, קובע הוראה מיוחדת לעניין נכס שהינו רכב מנועי. בהתאם להוראת סעיף קטן (ב) בסעיף האמור, רואים ברכב כנכס אשר מופקת ממנו הכנסה חודשית, שסכומה אינו נמוך מסכום הגמלה שהיתה משתלמת לתובע, לולא הוראות הסעיף. **תוצאת האמור היא כי עצם השימוש או הבעלות ברכב שוללים קטגורית את הזכות לגמלה, וללא תלות בערך הרכב.**

כחריג לכלל האמור, נקבעו בסעיף קטן (ג) מקרים בהם לא יראו ברכב כנכס שמופקת ממנו הכנסה, כגון- כאשר התובע או בן משפחתו נזקקו לקבלת טיפולים רפואיים, לילדו של התובע משתלמת קצבת ילד נכה וכד'.

במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק [בג"צ 10662/04, 3282/05, 7804/05 **סלאח חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'**, (להלן – "בג"צ סלאח")], תקפו העותרים את הוראת סעיף 9א(ב) בטענה כי החזקה החלוטה הקבועה בו, פוגעת פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד.

בפסק דינו קבע בית המשפט העליון כי סעיף 9א(ב) לחוק, אכן קובע חזקה שאינה ניתנת לסתירה, וכי קביעה קטגורית זו פוגעת בזכות החוקתית למינימום קיום בכבוד אנושי. משכך, נקבע כי יש להכריז על בטלותו של סעיף 9א(ב).

בצד קביעה זו מוסיף וקובע בית המשפט כדלקמן:

"מטבע הדברים, נוכח העובדה שעל המדינה יהא לגבש הסדר חלופי תחת ההסדר שאנו מורים על ביטולו, אין מקום להורות על בטלות סעיף 9א(ב) לאלתר ומן הראוי לאפשר למחוקק שהות לצורך גיבוש הסדר חדש. נוכח חשיבותה של הזכות הנידונה והפגיעה האנושה הנגרמת בינתיים למי שנזקק לגמלת הבטחת הכנסה כרשת מגן אחרונה ואינו זוכה לקבלה, שהות זו אינה יכולה להיות ממושכת. לפיכך, הייתי מציעה להכריז שנוהר כי הצהרת הבטלות תיכנס לתוקפה ביום 1.9.2012. שישנה חודשים מיום מתן פסק דינו ותחול מיום זה ואילך. ... בתקופת הביניים עד לכניסתו של הסדר סטטוטורי חדש לתוקף, טוב יהיה אם יעלה בידי המל"ל לקבוע הסדרי ביניים המביאים בחשבון את הקביעות בפסק דין זה, ובכלל כי תוחל פרשנות מצומצמת למונח "שימוש" הקבוע בחוק. (הדגשות אינן במקור)

אשר כל כן מוצע עתה לתקן את סעיפים 9 ו-9א לחוק באופן המבטל, מחד, את החזקה החלוטה לפיה בעלות ברכב שוללת את הזכות לגמלה, ומאידך – מעניק סמכות לשר הרווחה לקבוע בתקנות מנגנון של הפחתה מדורגת מהגמלה [חלף שלילתה במלואה],

בהתאם לשווי הרכב שבהחזקת המבוטח, ותוך התחשבות במשתנים נוספים [כגון- גיל המבוטח או הכנסתו מעבודה].

IV. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

סעיפים 9, 9א ו- 31 לחוק- יתוקנו

V. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקן המשרד, וההיבט המינהלי

עלות הצעת החוק תלויה בהסדר שייקבע לעניין זה בתקנות. עלות המתווה שעליו מדובר לעת הזו נאמד ב- 190 מיליון ש"ח בשנה.

VI. עמדת משרדי הממשלה

היועץ המשפטי לממשלה סמך ידיו על הצעת החוק. היועץ המשפטי למשרד האוצר העיר הערה בעקבותיה תוקנו הוראות סעיף 31 לחוק, באופן המחייב הסכמת שר האוצר טרם התקנת התקנות.

ז. ולהלן נוסח הצעת החוק

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס'...) התשע"ב-2012

1. תיקון סעיף 9 בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1981¹ [להלן – **החוק העיקרי**], בסעיף 9-
(א) במקום הכותרת יבוא "הכנסה וניכוי מגמלה"
(ב) בסעיף קטן (ב)(1) בסופו יבוא "וכללים בדבר חישוב סכומים אחרים שינוכו מהגמלה בגין נכס שהוא רכב כאמור בסעיף 9א, ואף אם לא ניתן להפיק מהרכב האמור את הסכומים שנקבעו. לעניין זה רשאי השר לקבוע סכומים שונים בהתחשב גם בגילו של הזכאי ובהכנסתו מעבודה".
2. תיקון סעיף 9א בסעיף 9א לחוק העיקרי-
(א) בסעיף קטן (א) במקום הסיפה החל במילים "או בשימוש של התובע" יבוא "או שהתובע נוהג בו מנהג בעלים. לעניין זה "תובע"- לרבות ילדו הנמצא עמו"
(ב) בסעיף קטן (ב) אחרי "רכב" יבוא "שני או רכב ששווי עולה על סכום שקבע השר", ובסופו יבוא "הסכום האמור יעודכן לפי כללים ובמועדים שקבע השר".
3. תיקון סעיף 31 בסעיף 31 לחוק העיקרי בסעיף קטן (ב) אחרי "9(ב)" יבוא "9א".
4. תחילה והוראת מעבר
(א) תחילתו של חוק זה ביום _____ (_____) (להלן- יום התחילה), והוא יחול גמלה המשתלמת בעד יום התחילה ואילך.
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שהיה זכאי לגמלה לפי סעיף 9א(ג)(6) או (7) בחוק העיקרי ערב יום התחילה, לא יפחת שיעור גמלתו רק מחמת הוראות חוק זה, כל עוד מתקיימות בו ברציפות הוראות סעיף 9א(ג)(6) או (7) בחוק העיקרי.

¹ ס"ח התשמ"א עמ' 30

דברי הסבר

סעיף 9א לחוק הבטחת הכנסה התשמ"א - 1981 קובע הוראה מיוחדת לעניין נכס שהינו רכב מנועי. בהתאם להוראת סעיף קטן (ב) בסעיף האמור, רואים ברכב כנכס אשר מופקת ממנו הכנסה חודשית, שסכומה אינו נמוך מסכום הגמלה שהייתה משתלמת לתובע, לולא הוראות הסעיף. תוצאת האמור היא כי עצם השימוש או הבעלות ברכב שוללים קטגורית את הזכות לגמלה, וללא תלות בערך הרכב.

כחריג לכלל האמור, נקבעו בסעיף קטן (ג) מקרים בהם לא יראו ברכב כנכס שמופקת ממנו הכנסה, כגון- כאשר התובע או בן משפחתו נזקקו לקבלת טיפולים רפואיים, לילדו של התובע משתלמת קצבת ילד נכה וכד'.

במסגרת פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק [בג"צ 10662/04, 3282/05, 7804/05 **סלאח חסן ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי ואח'**, (להלן – **"בג"צ סלאח"**)], תקפו העותרים את הוראת סעיף 9א(ב) בטענה כי החזקה החלוטה הקבועה בו, פוגעת פגיעה שאינה חוקתית בזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד.

בית המשפט העליון פסק כי הואיל והמדובר בפגיעה שאינה מידתית יש להכריז על בטלותו של סעיף 9א(ב).

אשר על כן מוצע עתה לתקן את סעיפים 9 ו-9א לחוק באופן המבטל, מחד, את החזקה החלוטה לפיה בעלות ברכב שוללת את הזכות לגמלה, ומאידך- מעניק סמכות לשר הרווחה לקבוע בתקנות מנגנון של הפחתה מדורגת מהגמלה [חלף שלילתה במלואה], בהתאם לשווי הרכב שבהחזקת המבוטח, ותוך התחשבות במשתנים נוספים [כגון- גיל המבוטח או הכנסתו מעבודה].