

בבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו

ב"ל 8795-08-16

לפני כבוד השופטת יהלום

התובעת:

מימי מאיה בינה

ע"י ב"כ עו"ד טל נוי

מרחוב לבונטין 8, תל-אביב 65111

טל': 03-5605530 ; פקס': 03-5605369

- נ ג ד -

הנתבע:

המוסד לביטוח לאומי

ע"י ב"כ עו"ד יעל יעקובי

מרחוב יצחק שדה 17, תל-אביב 6777517

טל': 03-6250730 ;

ידיד בימ"ש:

1. עמותת ידיד-מרכזי זכויות בקהילה

ע"י ב"כ עו"ד רון דרך

ת.ד. 53151, ירושלים 91531

טל': 02-679710 ; פקס': 02-6790340

2. המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רקמן

ע"י ב"כ עו"ד קרן הורביץ

אוניברסיטת בר-אילן רמת-גן, 5290002

טל': 03-5318895 ; פקס': 03-7360499

ובעניין:

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז תל-אביב - אזרחי

מרח' מנחם בגין 154, תל-אביב (בית קרדן), 33051

טל': 073-3736222 ; פקס': 02-6468005

הודעה על התייצבות היועץ המשפטי לממשלה

מכוח סמכותי לפי סעיף 30(א) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, ולאחר שראיתי כי זכות של מדינת ישראל ועניין ציבורי עלולים להיות מושפעים או כרוכים בהליך שלפני בית הדין הנכבד, הריני להודיע על התייצבותי להליך זה.

אני מסמך כל פרקליט מפרקליטות המדינה על שלוחותיה להיות נציגי בהליך זה.

היום, י"ג בניסן תשע"ח, 29 במרץ 2018

פמ"מ בל/3233/17 א.ס. 1312351

אביחי מנדנבליט
היועץ המשפטי לממשלה

בבית הדין האזורי לעבודה בתל-אביב-יפו

ב"ל 8795-08-16

לפני כבוד השופטת יהלום

התובעת:

מימי מאיה ביינה

ע"י ב"כ עו"ד טל נוי

מרחוב לבונטין 8, תל-אביב 65111

טל': 03-5605530 ; פקס': 03-5605369

- נ ג ד -

הנתבע:

המוסד לביטוח לאומי

ע"י ב"כ עו"ד יעל יעקובי

מרחוב יצחק שדה 17, תל-אביב 6777517

טל': 03-6250730

ידיד בימ"ש:

1. עמותת ידיד-מרכזי זכויות בקהילה

ע"י ב"כ עו"ד רון דרך

ת.ד 53151, ירושלים 91531

טל': 02-679710 ; פקס': 02-6790340

2. המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רקמן

ע"י ב"כ עו"ד קרן הורביץ

אוניברסיטת בר-אילן רמת-גן, 5290002

טל': 03-5318895 ; פקס': 03-7360499

ובעניין:

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז תל-אביב - אזורי

מרח' מנחם בגין 154, תל-אביב (בית קרדן), 33051

טל': 073-3736222 ; פקס: 02-6468005

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם לסמכותו לפי סעיף 30(א) לחוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969, מכוחה הודיע היועץ המשפטי לממשלה על התייצבותו בהליך דנן, מתכבד בזאת היועץ המשפטי לממשלה להביא את עמדתו בשאלות המשפטיות המתעוררות בהליך.

יובהר, כי ההתייחסות המובאת בעמדה זו מופנית לסוגיות המשפטיות העקרוניות המתעוררות בהליך, בהתבסס על החומר שהונח לפני היועץ המשפטי לממשלה והמסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, ללא התערבות בשאלות העובדתיות, ככל שישנן.

א. פתח דבר

1. עניינו של הליך זה בהחלטת המוסד לביטוח לאומי בגדרה הופסקה העברת תשלום המזונות שקיבלה התובעת על-פי חוק המזונות (הבטחת תשלום) תשל"ב-1972 (להלן: "**חוק המזונות**" וגם "**החוק**") באמצעות המוסד לביטוח לאומי, בשל כך שהכנסותיה גבוהות מהסכום המזכה בתשלום, כמפורט בתקנה 6 לתקנות המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ג-1972 (להלן: "**התקנות**") שמפנה להגדרת ההכנסה הקבועה בחוק להבטחת הכנסה התשמ"א-1980. (להלן: "**החוק להבטחת הכנסה**").
2. נגד החלטה זו הוגשה התביעה שבכותרת, אליה ביקשו וקיבלו את אישור בית הדין הנכבד להצטרף כ-"**ידיד** בית המשפט", עמותת "**ידיד**-מרכז זכויות בקהילה" (להלן גם: "**עמותת ידיד**"), וכן "**המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רקמן**" (להלן גם: "**מרכז רקמן**"), הפועל במסגרת הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר-אילן.
3. הסעד המבוקש במסגרת הליך זה, הינו בטלותם של מבחני הזכאות הנדרשים לצורך קבלת תשלום מזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי מכוח הוראות חוק המזונות והתקנות, כך שדמי המזונות ישולמו על-ידי המוסד לביטוח לאומי ללא תלות בהכנסה מעבודה ובחישובה במסגרת הכנסות הזכאי.

ב. עמדות הצדדים

1. ב. עמדת התובעת ו"ידיד בית המשפט" שצורפו להליך:
4. **לעמדת התובעת**, יש להחריג הכנסות מעבודה בחישוב הזכאות לתשלום מזונות דרך המוסד לביטוח לאומי, שכן תכלית חוק המזונות הינה להבטיח את תשלום המזונות ולהוות **תחליף** להכנסתו של הגרוש. כן סבורה התובעת כי הוראות החוק מפלות אותה על רקע היותה אישה ואם חד הורית, כיוון שכאשר זוג חי יחד, אין בעובדה שהאם עובדת כדי להפחית ממחויבות האב לתמוך בילדיו, ולמעשה המצב הקיים מתמרץ נשים שלא לעבוד. נוסף על כך מציינת התובעת, כי תקרת ההכנסות המותרת לגמלת מזונות נמוכה מתקרת ההכנסות לעניין קצבת נכות כללית, וכי הוראות החוק מפלות את ילדיה ביחס לילדיו של אסיר הזכאי לקצבת נכות, באשר ילדיו זכאים לקצבת תלויים.
5. **לעמדת עמותת ידיד**, בית המשפט לענייני משפחה הוא המופקד על פסיקת המזונות ומביא בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים, לרבות טובת הילד. ומשכך, חישוב הזכאות בהתאם לתקנות המבוצע לפי הפרש שבין הסכומים בתוספת לחוק הבטחת הכנסה לבין הכנסת האם, גורם לכך שהמוסד לביטוח לאומי מחסר בפעם השניה את הכנסות האם. עוד טוענת עמותת ידיד, כי החוק פוגע בזכותם החוקתית של האם וילדיה למחיה בכבוד ואינו עומד בפסקת ההגבלה, וכי לשון החוק והפרקטיקה חוטאות למטרת המחוקק כפי שהובאה בהצעת החוק ויוצרת תמרץ שלילי ביציאה לעבודה.
6. **לעמדת מרכז רקמן**, כיום, חוק המזונות אינו מהווה סיוע כספי נוסף, אלא מסלול אלטרנטיבי להבטחת הכנסה. משכך, אחריות המדינה לא מיושמת בפועל. לדידם, תכלית החוק הינה להבטיח אמצעי קיום לזוכים, תוך שחרור כלל הזוכים מהליכי הוצאה לפועל, ואילו תכלית

צרה כהבטחת גמלת קיום לילדים אינה מתיישבת עם העובדה שהמחוקק בחר שלא לבטל את חוק המזונות עם חקיקת חוק הבטחת הכנסה. כן מפנה המרכז למספר מדינות בהן ניתן לקבל את המזונות דרך גוף מדינתי.

מרכז רקמן מוסיף וטוען, כי ההסמכה בחוק להפעילו "בהדרגה" איננה סבירה בחלוף 45 שנה, בהפנותו ל-"מלכודת העוני" ביישום התקנות, והעמדת האישה לפני בחירה בלתי אפשרית - יציאה לעבודה/זכאות לגמלה. מרכז רקמן סבור כי על המוסד לביטוח לאומי לבחון כל מקרה ומקרה לגופו, כמו גם בחינת יכולת הזכאים לפנות להוצאה לפועל ולקבוע, כי במקרים קיצוניים כדוגמת אלימות במשפחה/אב הקשה לאיתור, לא ישלחו הזוכים כלל להוצאה לפועל. עוד סבור מרכז רקמן, כי חוק המזונות שונה במהותו מחוק הבטחת הכנסה - זאת כיוון שדמי מזונות אינם מהווים קצבה, אלא מימון זמני עד לגבייה מהאב, וכי קיים שוני אקוטי באופן בו המדינה תומכת בתאים משפחתיים עם ילדים. משכך, גם אם ביטול מבחן ההכנסות יגרום לפגיעה בשוויון- הדבר עומד בפסקת ההגבלה.

2.ב. עמדת המוסד לביטוח לאומי :

7. לעמדת המוסד לביטוח לאומי (להלן: "**המוסד**"), המוצאת את ביטויה בכתב ההגנה שהוגש מטעמו, ההחלטה מושא הליך זה התקבלה בהתאם לחוק המזונות ותקנות המזונות, ובמסגרת מערכת היחסים בין הביטוח הלאומי לבין הזכאים מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995.

8. לעמדת המוסד, תשלומים לפי חוק המזונות לזכאי שניתן לזכותו פסק-דין למזונות והחייב מתחמק מתשלום, הינם בעלי היבט של "**גמלאות קיום**", אשר נועדו להקנות רשת ביטחון לזקוקים לכך, בדומה לגמלאות הניתנות מכוח חוק הבטחת הכנסה. כך, סעיפי החוק והתקנות^[1] המתייחסים לקריטריון הכנסות מעבודה בבחינת הזכאות לתשלומי המזונות, זהים לקריטריונים הנבחנים לזכאות לגמלת הבטחת הכנסה, ובכך למעשה מיושם עקרון השוויון בין כלל הזכאים לגמלאות מהביטוח הלאומי.

9. לדידו של המוסד, קביעה לפיה בחישוב הכנסות הזכאי לתשלום מזונות, לא תובא בחשבון הכנסה מעבודה לשם קביעת זכאות לתשלומי מזונות, תיצור הפליה וחוסר שוויון בין הזכאים למזונות מכוח חוק המזונות לבין זכאים אחרים לגמלת הבטחת הכנסה מכוח חוק הבטחת הכנסה, ובמיוחד נשים חד הוריות שאינן זכאיות למזונות, אך נמצאות במערכת הבטחת הכנסה.

10. כן סבור המוסד לביטוח לאומי, כי אי לקיחת הכנסות הזכאי במסגרת חישוב הסכום שישולם לו בתשלומי המזונות לפי חוק המזונות, עלול ליצור מצב בו המדינה תשלם "קצבת קיום" לכלל הזכאים למזונות מכוח פסק-דין, ובהם גם כביכול זכאים בעלי אמצעים, תוצאה הכרוכה בעלויות תקציביות ובניצול החוק לרעה.

^[1] ראו סעיף 3 לחוק וסעיף 6 לתקנות.

11. יתרה מזאת, מאחר שהזכאים לתשלומי המזונות מכוח חוק המזונות דרך המוסד לביטוח לאומי, זכאים, לרוב, להטבות נלוות כדוגמת הנחה בדמי ארנונה, פטור מדמי ביטוח ועוד, הרי שהתעלמות מן ההכנסות בבחינת חישוב הסכום שישולם לזכאי בתשלומי המזונות לפי חוק המזונות, עלול ליצור מצב בו כלל הזכאים למזונות מכוח פסק דין, ובהם בעלי אמצעים, יבקשו לקבל את תשלומי המזונות דרך המוסד לביטוח לאומי, במטרה לקבל את ההטבות הנלוות.

3.ב. עמדת היועץ המשפטי לממשלה:

12. היועץ המשפטי לממשלה תומך בעמדת המוסד לביטוח לאומי ולעמדתו אין מקום לקבל את התביעה. בשנת 1982 הושוו תנאי התשלום לפי חוק המזונות לתנאי גמלת הבטחת הכנסה, כדי ליצור מערכת שוויונית של "גמלאות קיום", כדי שלא להפלות בין האוכלוסיות הנזקקות ועל מנת שלא להפלות לרעה נשים חד הוריות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה. רציונל זה עומד ביסוד החקיקה ומשכך גם ביסוד עמדת היועץ המשפטי לממשלה שבתמצית נימוקיה הם כמפורט להלן:

12.1. כפי שיפורט להלן בהרחבה, מבחן ההכנסה בנוגע להכנסה מעבודה של בנות 18 עד 55 מעוגן בחקיקה ראשית. משכך, התערבות שיפוטית במבחן ההכנסה יכולה להתקיים רק כפועל יוצא מתקיפה חוקתית של החוק, אשר אם יש מי שסבור שצריך לטעון בעניינה, המקום הראוי לעשות זאת הוא בדרך של תקיפה ישירה ולא בדרך של תקיפה עקיפה, וממילא, כפי שיפורט להלן, גם אין עילות בענייננו להתערב בחקיקה ראשית.

12.2. למעלה מכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, תכלית חוק המזונות היא להבטיח גמלת קיום לזכאים מכוח החוק. הדרך בה מוסדרת בחינת הזכאות לקבלת תשלומי מזונות מכוח חוק המזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי מתיישבת עם ההלכה הפסוקה ועם תכלית החוק כפי שעולה מההסטוריה החקיקתית. בכך למעשה סבור היועץ המשפטי לממשלה כי עמדת המוסד לביטוח לאומי, בדיון יסודה.

12.3. ויובהר: לפני הזכאים לתשלום מזונות מכוח פסק דין סלולה הדרך לפנות להוצאה לפועל ולדרוש את המזונות שנפסקו להם. מטרת תשלום המזונות מכוח חוק המזונות על ידי הביטוח הלאומי אינה להוות מימון ביניים עד לגביית תשלומי המזונות מהחייבים באמצעות ההוצאה לפועל, אלא להבטיח גמלת קיום לזכאים על-פי מבחני ההכנסה שקבועים גם בחוק הבטחת הכנסה.

12.4. עוד סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי יש לשמור עקרון השוויון בין כלל הזכאים לגמלאות קיום ולהבטחת הכנסה. מבחני ההכנסה הקבועים בחוק המזונות ובתקנות, הזהים למבחנים לקבלת קצבאות מכוח חוק הבטחת הכנסה, שומרים על עיקרון זה ועל התכלית האחידה העומדת בבסיסם.

12.5. עוד יבהיר היועץ המשפטי לממשלה, שקבלת התביעה לפיה ישונו מבחני הזכאות לקבלת תשלומי המזונות מכוח חוק המזונות מהביטוח הלאומי, כרוכה בעלות

תקציבית משמעותית ומשכך, גם כן, לא ראוי לקבלה. ודאי שלא במסגרת תקיפה עקיפה בהליך דנן.

13. להלן יובאו הרקע והנימוקים לעמדת היועץ המשפטי לממשלה.

ג. תכלית חוק המזונות והתקנות

ג.1. רקע נורמטיבי- אימוץ מבחן ההכנסה לחוק המזונות

חוק המזונות (הבטחת תשלום) תשל"ב-1972 והתקנות לביצועו

14. ביום 26.1.1971 הועלתה הצעת חוק 922 - חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"א-1971, שנכנס לתוקפו בחודש אוקטובר 1972. במבוא להצעת החוק נכתב כדלקמן:

"בעיה אנושית וחברתית מצויה היא קורותיה של אשה שבעלה זנח אותה ואת ילדיו, בלי לדאוג לצרכיהם. לאחר התדיינות ממושכת היא מקבלת, בדרך כלל, פסק דין למזונות נגד בעלה, אך במקרים רבים – הסטטיסטיקה מראה על כשלושת אלפים בקשות לשנה – אין כוחותיה עומדים לה בנסיבות החיים לגבות את המגיע לה על פי פסק הדין. החוק המוצע בא להבטיח אמצעי מחיה לאשה וילדיהם שזכו בפסק דין למזונות ולשחרר אותם מהליכי הוצאה לפועל.

לפי המוצע, מי שזכה לפסק דין למזונות רשאי, אם אין ברצונו להוציא לפועל את פסק הדין בדרך הרגילה, להגישו למוסד לביטוח לאומי ולקבל מאותו מוסד תשלום חדשי קבוע. המוסד יעמוד במקום הזוכה לגבות מן החייב את מלוא הסכום המגיע ממנו בהתאם לפסק הדין. [...]

המטרה הסופית של החוק המוצע היא לאפשר לכל אשה שזכתה במזונות על פי פסק דין לקבל מהמוסד לביטוח לאומי תשלום חדשי; שהרי חזקה שהאשה זקוקה להגנת המחוקק, לפחות כדי למנוע ממנה בזיון הליכי הוצאה לפועל נגד אביהם של ילדיה. אולם עד שתושג המטרה הסופית, יש לפתור קודם כל את בעיית מעוטי היכולת, שהם הסובלים העיקריים. מכאן ההצעה להשלים את מטרת החוק בהדרגה, בהתחשב בעובדה שהפעלת החוק במלוא היקפו יש בה כדי להכביד במידה ניכרת על תקציב המדינה. על כן ניתנת הסמכות לשר המשפטים לקבוע בתקנות, בהתייעצות עם שר האוצר, את סוגי הזוכים הרשאים לקבל מהמוסד לביטוח לאומי תשלום

חדשי ולקבוע את שיעור התשלום. שר המשפטים יוכל איפוא להגשים את מטרת החוק בשלבים".

15. על רקע דברים אלה נחקק חוק המזונות. סעיף 1 לחוק מגדיר "זוכה" כ-"מי שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ואינו מתגורר עם החייב, לרבות הורה שאינו מתגורר עם החייב שפסק דין למזונות ניתן לזכות ילדו הקטין הנמצא בהחזקתו אף אם אינו עמו". סעיף 2 לחוק קובע, כי זוכה שהוא תושב ישראל זכאי לבקש מהמוסד לביטוח לאומי לסייע, באופן שהמוסד לביטוח לאומי נכנס בנעלי החייב בתשלום חודשי לפי הוראות החוק, ובלבד שהוא עומד ביתר התנאים המפורטים בסעיף. בכך בא החוק **"לשחרר את הזכאים למזונות מדרך הייסורים הקשורה לעיתים באכיפת פסק הדין למזונות..."**^[2]

16. סעיף 3 לחוק קובע כי שיעורי התשלום לפי חוק זה יהיו כפי שנקבעו בפסק הדין למזונות או בתקנות, **לפי הנמוך** מביניהם. בהקשר זה נקדים ונעיר כבר עתה כי החוק לא התכוון להיכנס בנעלי החייב ולספק את **מלוא המזונות** בהם חב החייב. אשר על כן, טענות המושמעות בתיק זה מטעמה של עמותת ידיד אשר לעקרונות לפיהם כביכול נקבע החיוב במזונות בפסק הדין, אינן ממין העניין, עת עסקינן ביישום הוראות החוק דנן, אשר ממילא בא להעניק סיוע בגובה מסוים, בהתאם למבחנים שנקבעו בו.

17. חוק המזונות איננו מעניק זכות לגמלת מזונות לכל זכאי שאינו מצליח לגבות מזונות מהחייב בהם, אלא הוא **מתנה את הזכאות בתנאים שונים**, כפי שיפורט להלן:

18. סעיף 20 לחוק מסמך את שר המשפטים (בכפוף להתייעצות כמפורט שם) להתקין תקנות לביצוע החוק. סעיף 21 לחוק קובע: **"על אף האמור בחוק זה, יוחל בהפעלתו בהדרגה, והוא יחול על סוגי הזוכים ולפי התנאים ששר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר, קבע מזמן לזמן בתקנות"**.

19. מכוח הסמכות שבסעיף 20 לחוק, התקין שר המשפטים את תקנות המזונות התשל"ב-1972 לשם ביצוע החוק (כאמור לעיל ולהלן: **"תקנות המזונות"** וגם **"התקנות"**).

20. תקנה 2 קובעת כי החוק יחול על סוגי הזוכים הזכאים לתשלום לפי התקנות; ותקנה 3 קובעת מיהם סוגי זוכים אלה. תקנה 6 לתקנות קובעת את מבחני ההכנסה של הזכאי ואת חישוב גובה תשלום המזונות על ידי הביטוח הלאומי בתלות במבחני ההכנסה כאמור. ונרחיב להלן לעניין מבחני ההכנסה הקבועים בתקנה 6 לתקנות המזונות.

21. בנוסחן הראשון של תקנות המזונות, קבעה תקנה 6 הגבלות על הכנסת "הזוכה":

^[2] דיון לט/0-57 המוסד לביטוח לאומי - נתנאל פולדי, פד"ע יא 76, 78 (1979).

6. (א) בתקנה זו —

"הכנסת עבודה" — הכנסת ממקורות המפורטים בסעיף 2(1) ו-2(2) לפקודת מס הכנסה, בניכוי מחצית הסכום האמור בפרט 1 של התוספת;
 "הכנסת אחרת" — הכנסה מהמקורות המפורטים בסעיף 2(4) עד (10) לפקודת מס הכנסה.

(ב) מהתשלום המגיע בעד חודש פלוני לאשה לפי תקנה 3(1), יופחתו —

- (1) ששים אחוז מהכנסת עבודה שהיתה לזכאית באותו חודש זולת אם חזרה ונישאה למי שאינו מסוגל לכלכל את עצמו ואין לו הכנסה כדי מחייתו;
- (2) כל הכנסה אחרת שהיתה לזכאית באותו חודש.

22. הנה כי כן, כמפורט בתקנה 6, 60% מהכנסת העבודה יופחתו מהתשלום, וכל הכנסה שאינה הכנסת עבודה, תופחת במלואה מהתשלום. ובנוסף, כאמור, תקנה 3 מגבילה את הזכאות לפי החוק בקובעה סוגים של זוכים הזכאים לתשלום מכוחו. מכאן כי המחוקק קבע כי תשלומי המזונות המשולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי הם בבחינת "גמלת קיום" שנועדה להבטיח קיום מינמאלי, לשם הקניית רשת ביטחון לזקוקים לכך.

23. המחוקק נדרש לתיקונים בתקנות המזונות מספר פעמים, עובר לחקיקתו של חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980:

תיקון 1973- תוקנה תקנה מספר 1 לעניין "השכר הממוצע", וכן תקנה 7 והתוספת לתקנות- "שיעורי התשלום".

תיקון 1974- הוחלפה תקנה מספר 5 לעניין שיעורי התשלום על-פי ההצמדה לשכר הממוצע.

בשנת 1975 הוחלו תיקונים בעלי משמעות רבה:

תיקון אפריל 1975- הוחלפה, בין היתר, תקנה מספר 4 לעניין "שיעורי התשלום" והובהר, כי "בכפוף לאמור בתקנה 6, "שיעורי התשלום הם כשיעורי קצבאות לפי לוח ד' לחוק הביטוח הלאומי...".
 כן בוטלה תקנה מספר 5 ותוקנה תקנה מספר 6, באופן בו הובהר, בין היתר, כי לא יראו כהכנסה "קצבת משפחה" במסגרת מבחני ההכנסה. וכן בוטלה התוספת לתקנות.

תיקון יולי 1975- הגדיר את תקנה מספר 3(1), כך שתחול גם על אשה שמלאו לה 60 שנה. תקנה 4 לעניין "שיעורי התשלום" הוחלפה, כך שבכפוף לאמור בתקנה מספר 6 שיעורי התשלום הושוו לשיעורי קצבאות השאירים.
 כן התווספה תקנה 5 לעניין "מניעת תשלומי כפל". תקנה מספר 6 תוקנה לעניין הגדרות "הכנסת עבודה", הוחלפה תקנה מספר 7 ועוד.

24. הנה כי כן, להבדיל מן התיקונים שמתקין התקנות מצא לנכון להטמיע בתקנות, לא מצא מתקין התקנות לבטל או לשנות את מבחני הזכאות לשם קבלת תשלומי המזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, והגדרתם נותרה במהותה כ- 'גמלת קיום'.

ג.2. התאמת מבחני הזכאות בחוק המזונות למבחני הזכאות בחוק הבטחת הכנסה.

חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980 ותיקון 1982 לתקנות המזונות

25. בשנות ה-70 החל להסתמן מפנה בגישתה של מדינת ישראל כלפי קיומה של מצוקה, וכלפי התמיכה באוכלוסיות הנזקקות. מגמות כגון ראיית המצוקה כיחסית ובחינת מרכיבי המצוקה, קיבלו משנה תוקף עם הקמת ועדת ראש הממשלה לילדים ובני נוער במצוקה (להלן גם: "ועדת כץ") ופעילותה, בין היתר, בחינת מצבם של מי שאין להם אמצעי קיום או שאמצעי הקיום שלהם הם מועטים.

26. כחלק מהמלצות ועדת כץ, אדם הסובל ממחסור יחסי באחד או יותר מן התחומים שנקבעו (כדוגמת הכנסה בכסף, הנאה משירותים חברתיים, חינוך ועוד), יוגדר כנתון במצוקה. בעקבות מסקנות הוועדה, שב ונדרש המחקר, בין היתר, לבחינת התנאים להתרמות המדינה לסיוע לזכאים לתשלומי מזונות, הנתונים במצוקה.

27. תפיסה חדשה זו של המצוקה בישראל הובילה לחקיקתו של חוק הבטחת הכנסה התשמ"א-1980, שמטרתו פורטה בהרחבה בדברי ההסבר להצעת החוק:

"מטרת החוק המוצע היא להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים. גימלה לפי חוק זה תהיה הכנסתם היחידה של מי שאינם יכולים כלל לעבוד ולקיים עצמם, ותשלום הכנסה הנופלת מן הרמה הדרושה לקיום.

התכניות הקיימות כיום להבטחת הכנסה מפוזרות בין רשויות שונות, בעיקר- משרד העבודה והרווחה, הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי המשלם הטבות סוציאליות לפי ההסכם שנחתם בינו לבין הממשלה. רשויות אלה פועלות כיום בנפרד, לפי חוקים והסדרים שונים המאמצים קריטריונים שונים ורמות שונות של הבטחת הכנסה.

מגמת החוק המוצע היא להביא לאינטגרציה מלאה יותר, על בסיס מדיניות אחידה, של התכניות הקיימות בתחום זה, ולבסס את הזכות להבטחת הקיום וכללי הזכות לה

בחוק שיבטא בצורה ברורה את האחריות הממלכתית להבטחת קיום לכל כדי למנוע מצוקה כלכלית בקרב קבוצות חלשות באוכלוסיה.

ביצוע החוק יבטיח ריכוז כל התשלומים של הבטחת הכנסה בידי המוסד לביטוח לאומי, יביא לידי מיצוי גבוה יותר של זכויות, ויאפשר בקורת המערכת כולה במגמה למנוע תשלומי כפל ותשלומי יתר.

28. על רקע מהלך זה, בכדי להבטיח לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם לספק לעצמם הכנסה הדרושה לקיום, את המשאבים הדרושים לסיפוק צרכיהם החיוניים ובכדי ליצור מערכת אוניברסלית אחידה של גמלאות קיום, נכנס לתוקף במועד כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה (ינואר 1982) גם תיקון לתקנות המזונות, אשר השווה בין חוק המזונות לחוק הבטחת הכנסה הן לעניין גובה התשלום והן לעניין מבחני ההכנסה:

לעניין שיעורי התשלום קבע התיקון לתקנות המזונות כי:

1. במקום תקנות 4 עד 7 לתקנות המזונות (הבטחת תשלום), תתשל"ג—1973² (להלן — התקנות העיקריות), יבוא:

החלפת תקנות 4 עד 7

4. (א) בכפוף לתקנה 6, שיעורי התשלום הם כשיעור הסכומים המחושבים לפי השיעור המוגדל שבתוספת לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980 * (להלן — התוספת), כדלקמן:

"שיעורי התשלום"

לעניין מבחני ההכנסה קבע התיקון כי:

6. (א) בתקנה זו, "הכנסה" — הכנסה המחושבת לפי סעיפים 9, 10 ו-12 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א—1980.

התשלום לזוכה שיש לו הכנסה

(ב) התשלום לזוכה שיש לו הכנסה יהיה בסכום השווה להפרש שבין שיעור התשלום החל לגביו לפי תקנה 4 לולא ההכנסה, לבין ההכנסה.

29. הנה כי כן, מחוקק המשנה אימץ את מבחני הזכאות מכוח מבחני גמלת הבטחת הכנסה הקבועים בחוק הבטחת הכנסה, לגמלת מזונות מכוח חוק המזונות ובכך המשיך והגדיר אותה כגמלת קיום, שנועדה להבטיח קיום מינמאלי, לשם הקניית רשת ביטחון הזקוקים לכך.

30. הצד השווה בין גמלת הבטחת הכנסה לבין התשלום לפי חוק המזונות הוא מבחן ההכנסה שנמצא במוקד ההליך שלפנינו, ושהוא המרכיב שבעטיו נחשבים, הן גמלת הבטחת ההכנסה והן התשלום לפי חוק המזונות, כגמלאות קיום. מבחן ההכנסה מתווה את הכללים לכימות והערכה של הכנסתו של מבקש הגמלה לצורך קביעת הזכאות לגמלה וקביעת גובהה של ההכנסה ענייננו בהליך זה במבחן ההכנסה בנוגע

להכנסות מעבודה או ממשלח יד. מבחן ההכנסה לגבי הכנסות מעבודה מעוגן בהוראות הבאות: **סעיף 12** - לגבי מי שגילו בין 55 שנים לבין גיל הפרישה (62 לאישה ו-67 לגבר), **בסעיף 12א** - לגבי מי שגילו בין 18 שנים ל-55 שנים, **וסעיף 12ב** - לגבי מי שהגיע לגיל הפרישה.

31. למען השלמת התמונה יצוין, שהשונה בין הגמלאות הוא בעיקר **מבחן התעסוקה** שמשמעו בדיקת מיצוי כושר ההשתכרות של הפונה.^[3] מבחן התעסוקה קיים בחוק הבטחת הכנסה אך אינו קיים בחוק המזונות, ככל הנראה מן הטעם שחלק מהתשלומים לפי חוק המזונות (38% נכון שנת 2016) נגבים מן הגבר והאישה זכאית להם בכל מקרה גם אם היא הייתה נכשלת במבחן תעסוקה – ר' לעניין זה סעיף 15 המחייב את המוסד לביטוח לאומי להעביר לזוכה סכומים שגבה מהחייב העולים על הסכומים ששילם לזוכה.

ד. מבחני ההכנסה לזכאים למזונות מביטוח לאומי קבועים בחקיקה ראשית

ד.1. עיגון מבחני ההכנסה בחקיקה ראשית:

32. בשנת 2002 צומצם גובה הקצבאות באופן משמעותי, וכן שונה מנגנון העדכון, תוך הצמדתו למדד המחירים לצרכן בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002 (להלן: "**חוק ההסדרים**"); עתירות שהוגשו לבג"צ בקשר לכך - במסגרתן נטען כי השינויים בהיקף הקצבאות ובהטבות הנלוות הם בלתי חוקתיים - נדחו, מהטעם שהעותרים לא הניחו תשתית עובדתית מספקת להוכחת הפגיעה בקיום בכבוד.^[4]

33. במסגרת חוק ההסדרים, חוקק המחוקק את תיקון מס' 5 לחוק המזונות, ובין היתר עיגן (בסעיף 21 לחוק ההסדרים) את סכומי הגמלה החדשים וכן רובם המכריע של מבחני ההכנסה הנוגעים להכנסת עבודה כך:

^[4] ר' לעניין זה: עב"ל 9989-09-13 מוחה נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 20.12.15) וכן עב"ל 31641-04-10 קוזולי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 6.3.12).

^[5] ר' בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, ס(3) 464 (2005) (להלן: "**בגץ מחויבות**"). כן ר' לעניין זה אמיר פז-פוקס, "רפורמת רווחה בין הקפיטליזם לפטריארכיה: על חוק ההסדרים התשס"ג - 2003 והקיצוץ בקצבאות הבטחת הכנסה למובטלים צעירים ולאומהות חד הוריות", עבודה חברה ומשפט י' 339 (2004); שירי רגב-מסלם, "שינויים במדינת הרווחה ובגבולות האזרחות: הדרתן של נשים עניות", עבודה, חברה ומשפט י"ד 2 (2014).

חוק המזונות
(הבטחת תשלום)
- הוראת מעבר
והוראת שעה

21. (א) בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד למועד כניסתו לתוקף של תקנות שיתקין שר המשפטים לפי סעיפים 3 ו-20 בחוק המזונות לאחר תחילתו של חוק זה, יהיו שיעורי התשלומים המשתלמים לזוכה לפי החוק האמור בעד התקופה האמורה כמפורט להלן או כפי שנקבעו בפסק הדין למזונות, לפי הנמוך מביניהם:

- (1) לזוכה שטרם מלאו לו 55 שנים ואינו מקבל קצבת שאירים או קצבת תלויים לפי חוק הביטוח והשתלם לו תשלום לפי חוק המזונות בעד חודש דצמבר 2002 – תשלום ששיעורו מחושב לפי התוספת הרביעית בחוק הבטחת הכנסה, כנוסחה בסעיף 17(13) בחוק זה, כהתאם להרכב משפחתו: הוראות פסקה זו לא יחולו על זוכה שלאחר יום תחילתו של חוק זה לא היה זכאי לתשלום לפי חוק המזונות לתקופה של שישה חודשים רצופים;
- (2) לזוכה שהוא ילד שאינו בהחזקתו של הורהו ואינו עמו ועיקר פרנסתו אינה על חשבון אוצר המדינה או על חשבון רשות מקומית – תשלום ששיעורו מחושב לפי פסקה 1(א) בתוספת הראשונה בחוק הבטחת הכנסה, כנוסחה בסעיף 17(13) בחוק זה;

34. בכך, עיגן המחוקק בחקיקה ראשית, את מבחני ההכנסה לזכאים לתשלום לפי חוק המזונות, בהיותה גמלת קיום.

35. בעוד שעד לחקיקת חוק ההסדרים שעיגן את תיקון מספר 5 לחוק המזונות, המקור הנורמטיבי לקביעת מבחני ההכנסה היה קבוע בסעיף 21 לחוק המזונות ותקנה 6 לתקנות המזונות שהותקנה מכוחו, הרי שמאז חוק ההסדרים שעיגן את תיקון 5 לחוק המזונות, המקור הנורמטיבי למבחני ההכנסה (שתכליתן היא גמלת קיום) הוא חקיקה ראשית.

36. במסגרתה של חקיקה ראשית זו, מעוגנים שני המרכיבים המהותיים של התשלום לפי חוק המזונות, ההופכים אותו לגמלת קיום, והם:

36.1. השוואת סכומי התשלום לפי חוק המזונות לסכומים המשולמים כגמלת הבטחת הכנסה;

36.2. ובמיוחד השוואת מבחני ההכנסה בנוגע להכנסה מעבודה לפי חוק המזונות לבנות 18 ועד 55, למבחני ההכנסה של גמלת הבטחת הכנסה, מושא תביעה זו.

37. ויודגש, בעוד סעיף 21(א) לחוק ההסדרים המובא לעיל שעניינו סכומי התשלום, קובע לעניין "שיעורי התשלומים המשתלמים לזוכה", כי נשמרת סמכותו של שר המשפטים לתקנם בתקנות, אין כך הדבר לעניין מבחן ההכנסה של בנות 18 עד 55, בעניינם חל סעיף 21(ב) לחוק ההסדרים הקובע כדלקמן:

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כרי לגרוע מהוראות שנקבעו בתקנות לפי חוק המזונות לענין התשלום לזוכה שיש לו הכנסה, וההוראות שנקבעו בתקנות האמורות יוסיפו לחול, בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) יראו את שיעורי התשלומים לפי סעיף קטן (א) כאילו נקבעו בתקנות לפי חוק המזונות;

(2) יראו הכנסה ככוללת גם הכנסה המחושבת לפי סעיף 12א בחוק הבטחת הכנסה, כנוסחה בסעיף 17(ז) בחוק זה.

38. אימוץ הוראת סעיף 12א לחוק הבטחת הכנסה, לעניין התשלום לפי חוק המזונות, הוא אם כן בבחינת הוראת חוק שאינה ניתנת לשינוי בתקנות שייקבעו על-ידי שר המשפטים. משמע, מבחני ההכנסה החלים על בנות 18 עד 55 המקבלות תשלום לפי חוק המזונות, מעוגנים בחוק ראשי. כפועל יוצא מכך גם היותו של התשלום לפי חוק המזונות בבחינת גמלת קיום, מעוגנת

ברובה המכריע בחוק ראשי. הפיכת התשלום לפי חוק המזונות מגמלת קיום לגמלה שאינה גמלת קיום, כפי שלמעשה מבקשת התובעת, מחייבת תיקון של חקיקה ראשית. בהתאם לכך, תקיפה של מבחני ההכנסה בכל הנוגע לתשלום לפי חוק המזונות היא תקיפה של חקיקה ראשית ולא של תקנות, על כל המשתמע מכך.

39. במאמר מוסגר יצוין, שגם סעיף 12ב לחוק הבטחת הכנסה, שעניינו מבחן ההכנסה למי שהגיע לגיל פרישה, מעוגן, בהוראת שעה, בחוק ראשי – הוא תיקון מס' 5 הנזכר – ר' לעניין זה חוק הבטחת הכנסה (הוראת שעה ותיקוני חקיקה), התשע"ו-2016.^[25]

40. מן האמור לעיל עולה, שהביטוי העיקרי לכך שהתשלום לפי חוק המזונות הוא גמלת קיום, קרי מבחן ההכנסה לגבי הכנסת עבודה מעוגן בחקיקה ראשית, וכפועל יוצא מכך, תקיפתו של מבחן ההכנסה לגבי הכנסת עבודה היא תקיפה של מעשה חקיקה ראשית.

2.ד. עיקרון הריסון בתקיפת חקיקה ראשית של הכנסת:

41. בתביעה זו, עותרים למעשה התובעת ו"ידידי בית המשפט" כי בית הדין יתערב במעשה ידיה של הרשות המחוקקת, ויורה על בטלותה של הוראת מבחן ההכנסות לשם בחינת הזכאות לגמלת מזונות, המעוגנת בחוק. לפי הפסיקה, ובהתאם להחלטת בית הדין הנכבד מיום 12.6.17, לבתי הדין לעבודה נתונה הסמכות לדון בשאלת חוקיותם של סעיפי חוק. ואולם, נבקש לשוב ולהזכיר מושכלות ראשונים.

42. עיקרון בסיסי הנובע ממבנה הממשל ומיסודותיו, והעובר כחוט השני לאורך השנים בפסיקתיהם של בתי המשפט, הוא שמצוה לנקוט ריסון בבחינת חוקיותם של חוקי הכנסת.^[6] תפיסה זו משקפת את היחס הראוי בין שלוש הרשויות.^[7] היקפה ועוצמתה של הביקורת השיפוטית תלויים, בין היתר, בבחינה של מאפיינים הקשורים בגוף המבוקר, ובהם מעמדו ומקומו במערך השלטוני והסמכויות המוקנות לו.^[8] מקום בו הגוף המבוקר לא קפא על השמרים, אלא פיתח את החקיקה בהתאם לתפיסות החברתיות באותה העת כבר נקבע, בהמשך לאמור כי, "בעת שבא בית המשפט להפעיל את שיקול דעתו בבחינת החלטותיה של הכנסת, מביא הוא בחשבון את מעמדה המיוחד של זו ונוהג בזהירות ובריסון המתחייבים מכך... שהרי הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה. היא נבחרת על-ידי אזרחי המדינה".^[9] כאשר המדובר בביקורת שיפוטית על מעשי חקיקה שהושלמו, חזר בית משפט נכבד זה והטעים, כי יורה על פסילת הוראות חוק רק כמוצא אחרון וכאשר אין עומדת לו כל אפשרות

^[25] https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2573.pdf

^[6] ר' לדוגמה בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 40 (2004); בג"ץ 9070/00 ח"כ לבנת נ' ח"כ רובינשטיין, פ"ד נה(4) 800, 809 (2001).

^[7] ר' בג"ץ 4386/16 מדיו נ' נציבות בתי הסוהר, (פורסם בנבו, 13.6.17).

^[8] ר' בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש-הממשלה, פ"ד נו(6) 836, 817 (2003).

^[9] ר' בג"ץ 85/12 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, (פורסם בנבו, 2012).

אחרת. יפים לעניין דברי השופט י' זמיר באחת הפרשות: "עד שבית המשפט פוסל חוק, הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה".^[10]

43. כן יפים לעניין הצורך באיפוק וריסון שיפוטי בעת הפעלת ביקורת שיפוטית על חוקתיותם של חוקים דברי השופטת איילה פרוקצ'יה בעניין **אלקנוב**:^[11]

"...בטרם נבחן את שאלת התקיימות תנאי פיסקת ההגבלה, יש להדגיש כי, משעומדת לפנינו שאלת חוקתיות הוראת חוק של הכנסת, חייבים אנו בגישה של איפוק וריסון מיוחדים בביקורת שיפוטית חוקתית בעניין זה; אכן 'ביישמו את המבחנים החוקתיים הקבועים בפסקת ההגבלה על חקיקת הכנסת, יפעל בית המשפט באיפוק שיפוטי, בזהירות ובריסון'. (דברי השופטת ביניש, בבג"צ 4769/95 רון מנחם נ' שר התחבורה, פד"י נז(1) 235, 263). לא הרי ביטול חוק בשל אי חוקתיות כהרי ביטול חקיקת משנה בשל אי חוקתיות, שהרי ביטול חוק שקול כביטול:

'דבר חקיקה שנחקק על ידי גוף שנבחר על ידי העם. מכאן הגישה, כי נדרשת פגיעה בולטת ומשמעותית בזכות אדם חוקתית כדי להביא לאי חוקתיות החוק'. (בג"צ 1661/05 מועצה איזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פד"י נט(2) עמ' 481, פסקה 70; כן ראו בג"צ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פד"י נ(3) 485, 496; בג"צ 3434/96 הפנונג נ' יו"ר הכנסת, פד"י נ(3) 57, 68). "

44. מבלי למעט מסמכותו של בית הדין הנכבד, דומה כי הערכאה המתאימה והראויה לדון בביקורת חוקתית בענייניו של חוק כה רחב היקף, שיש לו חשיבות משקית וחברתית כוללת, הינה בית המשפט העליון. ויפים לעניין זה דברי בית הדין הארצי לעבודה בעניין **וינברגר**:^[12]

"לא מצאנו לנכון להכריע בשאלת חוקתיותו של סעיף 4 לחוק גיל פרישה, אלא להותיר את ההכרעה לכך לבית המשפט העליון (כפי שנעשה גם בעניין מוצפי). מבלי למעט מהסמכות הנתונה לבית דין זה לדון בשאלות חוקתיות, לרבות במסגרת תקיפה עקיפה של חוק, יש

^[10] ר' בג"ץ 3434/96 ד"ר הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד נ(3) 57, 66 (1996).

^[11] בר"מ 696/06 אלקנוב נ' בית הדין למשמורת (פורסם בנבו, 18.12.2006).

^[12] ע"א (ארצי) 209-10 וינברגר נ' אוניברסיטת בר אילן (פורסם בנבו, 06.12.2012) (להלן: "עניין וינברגר").

להתחשב בכך שהסמכות לדון בתקיפתו הישירה של החוק - ובאופן שיחול כלפי כולי עלמא ולא רק ביחס לצדדים הישירים למחלוקת - מסורה לבית המשפט העליון, והוא הערכאה המתאימה והראויה לדון בביקורת חוקתית על חוק כה רחב היקף, שיש לו חשיבות משקית וחברתית כוללת... שאלת חוקתיותו של סעיף 4 לחוק גיל פרישה תיוותר לפיכך "בצריך עיון", ותוכרע על ידי בית המשפט העליון במקרה המתאים שיגיע לפתחו לצורך כך. הדבר מוצדק גם מטעמי כיבוד ערכאות, בהתחשב בהנחת היסוד של בית המשפט העליון עד כה – לרבות בפסיקה מהתקופה האחרונה דוגמת עניין זוזל - לפיה החוק הינו חוקתי." (ההדגשה אינה במקור א.ס.).

45. למעלה מן הצורך, ובהתייחס לטענת עמותת ידיד לפיה תקנה 6 לתקנות המזונות "פוגעת בזכות החוקתית למינימום של קיום אנושי בכבוד" יובהר, כי לאור העובדה שמבחן ההכנסה לגבי הכנסת עבודה לבנות 18 עד 55 מעוגן בחקיקה ראשית, כמפורט לעיל, תקיפתן של התקנות איננה מתיישבת עם המצב החוקי הקיים.

46. בהתאם להלכה שנפסקה בבג"ץ מחוייבות, הנטל להוכחת פגיעה בזכות לקיום בכבוד מוטל על המבקש לטעון לפגיעה:

"הנטל על העותרים להראות שעל אף מכלול השירותים חיים בארצנו אנשים שכבודם נפגע מפני שתנאי הקיום החומריים שלהם אינם מספיקים".

47. בנטל זה לא עמדו התובעת ו"ידידי בית המשפט".

48. היועץ המשפטי לממשלה נוטה לצדד בעמדה לפיה מבחן ההכנסה אינו צריך להיבחן לאור הזכות לקיום אנושי מינימאלי, ואולם, בכל מקרה, לא עולה הצורך לדון ולהכריע בעניין זה לאור הטעמים שצוינו בהרחבה לעיל.

49. המבקשות טענו, כי החשש הוא מתמרוץ שלילי לנשים, להמנע מהשתלבות בשוק העבודה. בהקשר זה נציין בקצרה מעבר לצורך, שהשאלה באלו אמצעים נכון לנקוט כדי לעודד שילוב בעבודה של אוכלוסיות נזקקות היא שאלת מדיניות מובהקת ולמחוקק ולרשות המבצעת קיים מרחב רחב של שיקול דעת באלו אמצעים לנקוט ומהו התמהיל של המשאבים שיוקצו לכל אמצעי, ואכן ננקטים כיום אמצעים משלימים שנועדו לעודד אוכלוסיות נזקקות להשתלב בעבודה, כדוגמת מס הכנסה שלילי וסיוע לנשים עובדות במימון מעונות יום. כן קיים מרחב שיקול דעת הן למחוקק והן לרשות המבצעת, לקבוע את תמהיל הכלים, וזאת, כפי שנקבע בבג"ץ מחויבות "כדי לעודד את שילובם של מקבליה בשוק העבודה". לא ניתן אפוא לטעון, כי ההסדר החוקי מושא הליך זה פוגע בשילוב האוכלוסיות הנזקקות בשוק

העבודה, מבלי להידרש למכלול הכלים והמענים שהמדינה נותנת לשם עידוד האוכלוסיות הללו.

50. לשם הזהירות, נציין שלא רק שהמצב החוקי שפורט לעיל אינו פוגע בזכות חוקתית, וטענה בנדון זה לא מונחת לפני בית דין נכבד זה, ואם הייתה מונחת כדבעי היינו מבארים כי מקומה להיטען בבית המשפט הגבוה לצדק, אלא שהמצב החוקי הקיים הגיונו בצידו, והוא מיישם את עקרון השוויון באופן שיוצר שוויון בין מקבלי גמלאות הקיום, כמפורט להלן.

ה. שמירה על עיקרון השוויון בין הזכאים לקצבה מהביטוח הלאומי

1. שוויון כלפי כלל הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה :

51. חוק הבטחת הכנסה וההסדר הנוכחי לפי חוק המזונות והתקנות שהותקנו לפיו הם חוקים תאומים שכאמור נכנסו לתוקף באותו מועד, ומאז חקיקתם בתחילת 1982 ועד היום מהווים יחדיו את מארג גמלאות הקיום הניתן לתושבי המדינה. שני החוקים מגשימים את אחת ממטרותיו החשובות של חוק הבטחת הכנסה, שתוארה בהרחבה בהצעת החוק שהובאה לעיל, קרי, יצירת מערכת אוניברסלית אחידה של גמלאות קיום הן מבחינת גובה הגמלה והן מבחינת מבחני ההכנסה.

52. יוצא מן האמור לעיל, כי המערכת הקיימת, אותה מבוקש לשנות בהליך זה, היא מערכת שוויונית הקובעת כללים אחידים לגבי גובה הגמלה ומבחני ההכנסה ושינוי מקטע אחד בהסדר פוגם מטבע הדברים בהסדר השוויוני הנוכחי.

2. שוויון כלפי נשים חד-הוריות הזכאיות לגמלת הבטחת הכנסה :

53. משפחות חד הוריות עומדות ככלל לפני קשיים ייחודיים ובמיוחד הקושי להשגיה על ילדים בגילאים המצריכים השגחה ללא סיוע של בן זוג, הקושי לשלב בין העבודה לבין צרכי הילדים והמשפחה, והחסמים הנובעים מכך בכל הנוגע להשתלבות בחלקים משוק העבודה (למשל משרה המצריכה עבודה בשעות מאוחרות).

54. קשיים אלה מביאים לכך שאוכלוסיית המשפחות החד הוריות היא אוכלוסייה מובחנת בחוק הבטחת הכנסה הזכאית לגמלה גבוהה יחסית ולמבחן הכנסה מיטיב, במידה מסוימת, לעומת אוכלוסיות אחרות. במאמר מוסגר יצוין, שגם ההסדר לגבי מענק עבודה מספק זכויות רחבות יותר למשפחות חד הוריות לעומת משפחות אחרות.

55. המצב החוקי הנוכחי שלפיו גובה הגמלה ומבחני ההכנסה הם אחידים הן לנשים חד הוריות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה והן לנשים חד הוריות המקבלות תשלום לפי חוק המזונות, מתיישב עם עקרון השוויון במיוחד ככל שמדובר באוכלוסייה החווה קשיים ייחודיים וזקוקה גם למענים ייחודיים. שמירה על עקרון זה גם לעתיד לבוא היא סבירה מנקודת המבט של מדיניות הרווחה שכן בהינתן שתי נשים חד הוריות הנמצאות באותו מצב סוציו-אקונומי, מתן משאבים זהים לשתי המשפחות הוא סביר מאוד, ונמצא במרחב שיקול הדעת של

המחוקק או מחוקק המשנה, ולדעת היועץ המשפטי לממשלה לא קיימת עילה משפטית או חוקתית המחייבת לסטות ממצב עניינים זה.

56. על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי לשנת 2016, כ-22,700 משפחות חד-הוריות קיבלו גמלת הבטחת הכנסה,^[13] וכ-16,200 נשים קיבלו תשלום לפי חוק המזונות^[14] מתוכן 91% הן נשים פרודות או גרושות שלא נישאו בשנית.^[15]

57. כנגד קביעה זו, הועלו על-ידי "ידידי בית המשפט" שתי טענות מרכזיות שזהו המקום להתייחס אליהן: הטענה הראשונה היא כי ישנן מדינות באירופה (החברות ב-OECD), בהן קיים מנגנון סיוע דומה לנשים גרושות, במסגרתו גוף מדינתי מעביר ישירות לזכאית את תשלומי המזונות, והעברתם אינה מותנית במבחן הכנסה.

58. שלא כנטען, על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון לשנת 2016, ובהשוואה שנערכה בין תנאי הזכאות בישראל לתשלומי דמי המזונות במדינות האיחוד האירופי נמצא, כי מתוך 31 המדינות שנבדקו (לא כולל ישראל), ב-17 קיים חוק תשלום דמי מזונות ולפחות בשלוש מתוכן קיים מבחן הכנסה. ב-14 המדינות האחרות אין הסדרים מיוחדים עבור אם גרושה, פרודה, ידועה בציבור או שנישאה בשנית. בנוסף, נמצא כי התשלום בישראל הוא מהגבוהים בעולם.

59. עיון בתנאי הזכאות במדינות באירופה בהן כן קיים חוק תשלום דמי מזונות מעלה, כי הסכומים המשולמים נמוכים באופן משמעותי מהתשלום הישראלי.^[16] סוגיה זו היא בעלת חשיבות רבה שכן גובה התשלום שניתן כיום לפי חוק המזונות נקבע בהנחה שמדובר בגמלת קיום, ואולם ביטול מבחן ההכנסה בחוק המזונות, כפי שמבוקש בתביעה, והותרת סכום הגמלה על כנה, משמעו שמירת הטוב שבשני העולמות, כלומר, מבחינת גובהה של הגמלה היא תחשב כגמלת קיום אך מבחינת תנאי הזכאות היא תחשב כגמלה שאינה גמלת קיום, והמשמעות של כך תהא הקצאת משאבים שנראית חריגה בהיקפה בהשוואה לאותן מדינות באירופה שמקנות את הזכות. עניין זה ממחיש שהסוגיה שבענייננו היא עניין של מדיניות חברתית שכל שינוי שלו צריך להיות מוכרע על רקע סדרי העדיפויות התקציביים והחברתיים ולא על יסוד הכרעה משפטית.

60. הטיעון השני הוא שתכלית חוק המזונות שונה מתכלית חוק הבטחת הכנסה, בכך שתשלום על-פי חוק המזונות איננו בבחינת קצבה, אלא בבחינת מימון זמני, היות שהמדינה גובה "חלק

^[13] ר' https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/Rivon%20Statisti/PDF/heb_rivon_3_0401.pdf

^[14] ר' https://www.btl.gov.il/SiteCollectionDocuments/btl/Publications/Rivon%20Statisti/PDF/heb_rivon_3_0502.pdf

^[15] ר' https://www.btl.gov.il/Publications/Skira_shnatit/n2015/Documents/Mezonot.pdf (הנתונים נכונים

לשנת 2015).

^[16] אלא אם כן מדובר במשפחות מרובות ילדים, שכן התשלום בעולם ניתן לפי מספר הילדים ולכן החל ממספר ילדים מסוים הוא יהיה גבוה מהתשלום הישראלי.

ניכר מהתשלום אותו היא משלמת עבור מזונות הילדים" חלק מתשלומי המזונות, אותם מעביר המוסד לביטוח לאומי לזכאים, גובה המוסד לביטוח לאומי בחזרה מהחייבים.

61. יש לדחות טענה זו, שכן רוב התשלומים לפי חוק המזונות ממומנים מאוצר המדינה. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנת 2016 שילם המוסד לביטוח לאומי סך של 409 מיליון ש"ח לנשים שהיה בידן פסק-דין, וגבה 154 מיליון ש"ח מהחייבים (שיעור הגבייה מהחייבים ב- 2015 היה דומה לשיעור ב- 2014, כ- 38%).

62. נתוני הגבייה מהחייבים, מעידים גם הם על החשיבות שבשמירה על עקרון השוויון, שכן תיקון שיחול רק לגבי חוק המזונות יביא לכך שאוצר המדינה יממן חלק גדול מהתיקון בעוד שסיוע זה לא יינתן לנשים חד הוריות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה.

ו. פניה להוצאה לפועל

63. כאמור לעיל, היועץ המשפטי לממשלה מצא לנכון לעמוד על כך, כי לפני הזכאים לתשלום מזונות מכוח פסק דין סלולה הדרך לפנות להוצאה לפועל ולדרוש את המזונות שנפסקו להם ואישה שבידה פסק דין למזונות, רשאית לפתוח תיק מזונות באחת מלשכות ההוצאה לפועל, כדי לממש את פסק הדין שניתן לזכותה.

64. יתרה מכך, לאחרונה נעשתה רפורמה בהליך הגבייה באמצעות ההוצאה לפועל כך שהחל מה- 1 בפברואר 2014 הוקם מסלול 'מזונות אישי', אשר נועד לסייע לזכות במזונות, להקל עליהן את ניהול ההליך ולצמצם את האינטרקציה בעניין זה בין הזוכה לחייב. במסלול זה, לאחר שהזוכה פותחת את התיק, פקידי מסלול המזונות הם שמנהלים את התיק ומבצעים את הליכי הגבייה עבורה. בנוסף, במסלול זה נגבים גם כל החובות בגין מזונות לביטוח הלאומי.

65. מכאן שתשלום המזונות לפי חוק המזונות באמצעות המוסד לביטוח לאומי הוא לצורך הבטחת גמלת קיום בלבד.

ז. ההיבט התקציבי

66. על תכלית חוק המזונות נאמרו, בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה בעניין סויסה,^[17] הדברים הבאים:

" נקודת המוצא לתשלום המזונות הוא סכום המזונות כפי שנפסק בפסק המזונות, בכפוף לתקרה הקבועה בתקנות. שיעור התשלום שנקבע בתקנות תואם היום את השיעור המוגדל שבתוספת התקנות לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א-1980 (תקנה 4 לתקנות המזונות (הבטחת

^[17] עב"ל 23/03 המוסד לביטוח לאומי נ' סויסה, (פורסם בנבו, 2.3.2005) (להלן: "עניין סויסה").

תשלום) תשל"ג-1973). בכך ביקש המחוקק להבטיח לאישה ולזכאים האחרים למזונות, תשלום מזונות מאוצר המדינה, כדי להבטיח לציבור הזכאים למזונות קיום מינימלי ברמה מסוימת, בין השאר תוך התחשבות במגבלות ואילוצים תקציביים". (ההדגשה אינה במקור א.ס.).

67. משרד האוצר מעריך את העלות התקציבית הכרוכה בביטול מבחני הזכאות לתשלומי מזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי, בעלות נוספת של כ- 500 מליון ש"ח בשנה.

ח. סיכום

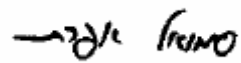
68. ההוראה שלפיה הזכאות לתשלום לפי חוק המזונות מותנית במבחן הכנסה, קבועה בחקיקה ראשית. לפיכך, תקיפת ההוראה צריך שתהא בדרך של תקיפה ישירה ולא בדרך של תקיפה עקיפה כבענייננו.

69. ממילא התובענה שלפנינו מכוונת עצמה לתקיפת הסדר הקבוע בתקנות ולא בחוק, מתוך שאין היא נותנת דעתה לכך שההסדר קבוע בחקיקה ראשית.

70. משום כך, דין התובענה להידחות.

71. למעלה מן הדרוש וכפי שהובהר בהרחבה, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי אין עילה חוקתית לתקיפת ההוראה, וכי המצב החוקי הקיים מיישם את תכלית החוק כפי שעולה מההיסטוריה החקיקתית ומהפסיקה, וכן מיישם את עקרון השוויון באופן היוצר שוויון בין מקבלי גמלאות הקיום, במסגרת התקציב הקבוע בחוק. וגם מן הטעמים הללו, דין תביעה זו להידחות.

72. יצוין, כי לאור הבהרת היועץ המשפטי לממשלה, ולפיה מעוגן ההסדר בחקיקה ראשית, ומשכך הפורום הנכון הוא בג"ץ, ומשטענותיה של התובעת אינן מגבשות עילה חוקתית, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי אין מקום להתייחס בעמדה זו לכלל הטענות שהועלו, וככל שיתקיים דיון חוקתי יכול שתובא התייחסות רחבה יותר.



אפרת סמואל, עו"ד

פרקליטות מחוז ת"א - אזרחי