



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 028882-2024)
ירושלים, ח' בתמוז התשפ"ד
14 ביולי 2024

לכבוד
חברי ועדת העבודה והרווחה

שלום רב,

הנדון : הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שלילת קצבאות בעד ילד הנמצא במאסר בשל עבירת טרור) (פ/4232/25)

סימוכין : מכתבי ליושב ראש ועדת העבודה והרווחה מיום 3.3.2024 ; מסמך רקע לדיון מאת הייעוץ המשפטי לוועדת העבודה והרווחה מיום 3.3.2024

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – שלילת קצבאות בעד ילד הנמצא במאסר בשל עבירת טרור) (פ/4232/25) (להלן – "הצעת החוק") מונחת על שולחן ועדת העבודה והרווחה להכנה לקריאה הראשונה. בתיאום עם היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד נעה בן שבת, נבקש לעמוד על מספר סוגיות בעניינה, כדלקמן :

1. הצעת החוק מבקשת לתקן את סעיף 325(ב) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ולקבוע כי בתקופה בה קטין נמצא במאסר עקב הרשעה בעבירת ביטחון¹ או בעבירה של ידוי או ירי של אבן או חפץ אחר לעבר כלי תחבורה², (בתנאי שבית המשפט ציין בפסק דינו שהיא מעשה טרור)³ – יישלל מהוריו של הקטין גמלאות שונות המשולמות בעדו (קצבת ילדים, ומענק לימודים ; תוספות בעבור הילד לגמלת הבטחת הכנסה או לתשלום לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972 ; ותוספות תלויים בעבור הילד לעניין קצבת נפגע עבודה, קצבת נכות, קצבת אזרח ותיק ותוספת לקצבת שאירים).

2. בפנייתי שבסימוכין מיום 3.3.2024 אל יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת ישראל אייכלר, שנשלחה גם אל כלל חברי הוועדה, עמדתי על כך שהצעת החוק מבקשת למעשה לחוקק מחדש הסדר כמעט זהה לזה שנפסל על ידי בית המשפט העליון בשנת 2021⁴, וצינתי שראוי כי הוועדה תדון בחלופות הולמות לנוכח קביעת בית המשפט כי ההסדר שנפסל יצר פגיעה לא מידתית בזכות החוקתית לשוויון ולכבוד בין קבוצות הורי הילדים במאסר.

3. להלן ריכוז תמציתי של הקשיים שרוב שופטי בית המשפט ציינו בפסיקתם (רקע מורחב תמצאו במסמך הרקע מטעם היועצת המשפטית לוועדה). לאחר שמצאו כי נפגעות הזכויות החוקתיות לשוויון ולכבוד, ראשית, חלק משופטי בית המשפט ציינו כי לא נקבע בחוק הגורם שיכול לקבוע האם העבירה שעבר הילד היא מהסוג שמצדיק את שלילת הקצבה ; שנית, חלק מהשופטים ציינו כי לא ניתן ללמוד על תכלית החוק, שכן הממשלה ציינה תכלית אחרת (הרתעתית) מזו שעמדה עליה הכנסת (סולידריות חברתית). עם זאת,

¹ כהגדרתה בסעיף 326(ג) לחוק הביטוח הלאומי. דהיינו, עבירת ביטחון חמורה כהגדרתה בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן – "חוק המאבק בטרור") שבוצעה מתוך מניע לאומני או בזיקה לפעילות טרור.

² כהגדרתה בסעיף 332 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

³ בהתאם לסעיף 37 לחוק המאבק בטרור.

⁴ בבג"ץ 3390/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת.

בית המשפט ציין כי תכלית מניעתית הרתעתית היא תכלית ראויה; שלישית, רוב השופטים עמדו על כך ששלילת הגמלה מההורים אינה עומדת בקנה אחד עם תכליות של סולידריות חברתית וחלקם ציינו ששלילה מההורים לא מתיישבת גם עם תכליות של מניעה או הרתעה. רביעית, חלק מהשופטים ציינו שמנגנון לשמיעת טענות ההורים ובחינתן הוא אמצעי שיכול לפגוע פחות בזכות. ולבסוף, ציינו כי הפגיעה הכלכלית למשפחת הקטין, המהווה ענישה של אדם על מעשי הזולת (ההורה בשל מעשי ילדו), אינה מידתית מול הפגיעה בשוויון, ודאי כשהיא מובאת כהוראת קבע.

4. בדעת המיעוט, חלק מהשופטים סברו שניתן לקבל את הפגיעה הכלכלית, בין היתר משום שנשללת רק קצבת הילדים וצרכי הקטין מסופקים במאסר. בדומה לשופטי הרוב, אף שופטי המיעוט ציינו כי התכלית ההצהרתית היא תכלית ראויה וכי נדרשת קביעתו של גורם שיקבע כי העבירה היא עבירת טרור המצדיקה שלילת הקצבה.

5. הצעת החוק הנוכחית מבקשת לתת מענה לסוגיה איתה ביקש המחוקק להתמודד גם בהסדר הקודם שנחקק. אמנם, מאז פסק הדין, מתחוללת מלחמת חרבות ברזל, ואיתה גבר החשש מביצוע עבירות טרור והצורך בהרתעה בשל כך. מסיבה זו גם הצענו כי הצעת החוק תהיה בהוראת שעה בלבד ולא כהוראת קבע.

6. בהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה נערך שינוי אחד לעומת ההסדר שנפסל על ידי בית המשפט והוא כי בית המשפט יקבע את אופי מעשה העבירה כעבירת טרור; כמו כן, חבר הכנסת המציע, אריאל קלנר, הבהיר כי תכלית הצעתו היא הצהרתית בעלת יסוד מניעתי. עם זאת, אין בכך משום מענה לקשיים שעמד עליהם בית המשפט בדבר ההבחנה הבעייתית בין שתי קבוצות הורים שילדיהם פנו לביצוע עבירות – אלו שפנו לביצוע עבירות טרור ואלו שפנו, למשל, לביצוע עבירות חמורות אחרות שהביאו למאסרם (למשל עבירות המתה, אלימות או מין). כמו כן, גם ההסדר המוצע מבקש לשלול את הגמלה מההורה מבלי שנבחנה התנהלותו בפועל ומבלי שניתנת לו זכות טיעון בעניין. לפיכך, לאור פסיקת בית המשפט על הוועדה לשקול האם אכן די בשינויים אלה על מנת להביא לקיומו של הסדר מידתי.

7. כפי שעלה גם מדיוני ועדת העבודה והרווחה, בדיון הקיים, התפיסה הנוהגת היא כי קצבת הילדים מוענקת להורה עבור הילד. אמנם המחוקק בקבעו את קצבאות הילדים ראה לפניו את רווחת הילדים ואת טובתם, אך קצבה זו משולמת להורה, כמו הגמלאות הנוספות שמוצע לשלול לגביהן את התוספות בעד הילד האמור. שלילת גמלה, כמוצע בהצעת החוק, ושלילת קצבת ילדים בפרט, חריגה בדיון הישראלי. חריגותיו של ההסדר בולטת במיוחד בשים לב להוראות אחרות המסדירות את אחריותם של הורים למעשי ילדיהם. מוצע שהוועדה תשקול האם אין בכך משום פתח לשלילת קצבת ילדים גם במקרים נוספים, דבר שעל היום לא נעשה בפועל.

8. בשיח עם חבר הכנסת המציע, העלינו מספר הצעות לתיקון הצעת החוק לשם מתן מענה לקשיים שבפסק הדין. בתיאום עמו, בדיון הוועדה מיום 1.7.2024 הציגה היועצת המשפטית לוועדה, מודל לשלילה של החלק בקצבת הילדים המגיע לילד עצמו שביצע את מעשה הטרור ("חיסכון ארוך טווח לילד"), להבדיל מהקצבאות המשולמות להוריו – שלגביהן הצביע בית המשפט על הפגיעה החוקתית בהבחנה ביניהם ובין הורים לקטינים עבריינים אחרים. כמו כן, הצענו שבעבירות אלו יעוכב התשלום בעבור חלק זה עד שימלאו לנער 18 שנים – ואם יחזור ויבצע עבירה בטרם ימלאו לו 18 שנים – תישלל כל הגמלה שממועד סיום עונשו.

9. ההסדר האמור התבסס על כך שלמדנו מהנתונים שהועברו לוועדה על ידי לשכת נציבת בתי הסוהר (ענף המחקר) כי בקרב קטינים שנשפטו בעבירות ביטחון ישנו שיעור חזרה למאסר (רצדיביזם) גבוה מזה של קטינים שנשפטו לעבירות פליליות (20.01% לעומת 8.40%). ונראה שהסדר זה, המביא בחשבון את התנהלותו העתידית של הקטין עשוי לסייע בהרתעה.

10. לאחר הדיון בוועדה, ובהמשך לעמדות חלק מחברי הכנסת שסברו ששלילת החלק האמור בקצבה אינה מספקת, חבר הכנסת המציע החליט לקדם את נוסחה המקורי של הצעת החוק כפי שהונחה על שולחן הוועדה.

11. לאור כל האמור, **ככל שבכוונת הוועדה להמשיך ולקדם את הצעת החוק, אבקש לחזור ולהציע לחברי הוועדה לבחון חלופות אחרות להסדר המוצע – שיתנו מענה לקשיים עליהם עמדו שופטי הרוב בפסק הדין:** למשל, החלת ההסדר באופן שוויוני לגבי כלל הורי הקטינים שנגזר עליהם עונש מאסר בפועל לתקופה ממושכת, ללא קשר לסוג העבירה שעברו. כך, תוגשם התכלית הכלכלית של חיסכון לקופת המדינה, המספקת את צרכי הקטינים במאסר; אפשרות אחרת היא אימוץ מנגנון לבירור של התנהלות ההורה ומתן אפשרות להורה להשמיע את טענותיו בטרם שלילת הקצבה. בדרך זו ניתן יהיה להבטיח שהקצבה תישלל מהורה רק לאחר שנבחנה אחריותו או מעורבותו במעשי הקטין; חלופה נוספת היא אימוץ מנגנונים אחרים של חיוב בית המשפט לבחון בעבירות מסוג זה נקיטת דרכי טיפול מסוימות, ובהן קבלת התחייבות (בערובה או בלי ערובה) מהקטין או הורהו בדבר התנהגות הקטין בעתיד, חיובם בתשלום קנס או הוצאות משפט או חיובם בפיצוי לאדם שניזוק מהעבירה, ואף תוך ביטול מגבלת הסכום שישנה בדין לעניין זה. באופן שעשוי לתת מענה לתכלית המניעתית בדמות התייחסות להתנהגותו העתידית של הקטין ולתכלית ההזהרתית – ביצירת הבחנה בין הרשעות בסוגי העבירות השונות.

12. בבחינת הצעות אלה ואימוצן כפי שתמצא לנכון הוועדה, יתאפשר קיום דיאלוג בין הרשויות, שראוי לקיים כשהכנסת מחוקקת מחדש הסדר שנפסל תוך התייחסות לפסיקת בית המשפט, וזאת להבדיל מקידומה של הצעה מבלי שניתן מענה לעניינים רבים שעמד עליהם בית המשפט בפסק דינו, שניתן אך לפני שלוש שנים.

13. הייעוץ המשפטי של הוועדה ואנוכי עומדים לרשותכם לכל הבהרה וסיוע בהצגת חלופות נוספות שיתנו מענה לתכליות ההצעה ולאיוון הסדרה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

יושב ראש ועדת העבודה והרווחה, חבר הכנסת ישראל אייכלר
חבר הכנסת אריאל קלנר
עו"ד נעה בן שבת, היועצת המשפטית לוועדת העבודה והרווחה