

בעניין:

העותרת:

**פלונית** (קטינה) באמצעות אמה  
והאופטרופוס הטבעית פלונית.  
ע"י עוה"ד איתן קוהלי ו/או עו"ד ברכה  
לגאמי-פיטם  
רחוב רש"י 5 רמת גן 52560. טל: 03-  
6127767, פקס: 03-6128131  
וע"י עוה"ד אסנת קרפלוס ו/או עוה"ד  
עדי בלוטנר ו/או עוה"ד עדי רז מהמרכז  
לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל  
רקמן בפקולטה למשפטים  
אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן 52900  
טל' 03-5318895 פקס' 03-7360499

- נגד -

המשיבים:

1. **בית הדין הארצי לעבודה**
2. **בית הדין האזורי לעבודה**
3. **המוסד לביטוח לאומי**  
באמצעות פרקליטות המדינה  
צלחה א-דין 29 ירושלים

## עתירה למתן צו-על-תנאי

צו על תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא צו על תנאי המורה למשיבים 1-3 לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטלו פסקי דינם של המשיב 1, בית-הדין הארצי לעבודה (עב"ל 29025-12-10 מיום 17.10.2012 (להלן: "ביה"ד הארצי")) והמשיב 2, בית-הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו (בלי 6327/08 מיום 7.12.2010 (להלן: "ביה"ד האזורי")), במסגרתם נדחתה תביעת העותרת לתשלום מזונות מהמשיב 3, המוסד לביטוח הלאומי (להלן: "המוסד"), מן הטעם שאמה המקבלת בעבודה את התשלום, אינה עונה על תנאי הזכאות לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום) תשל"ב-1972 (להלן: "חוק תשלום מזונות") ותקנות המזונות (הבטחת תשלום) תשל"ג-1972 (להלן: "תקנות תשלום מזונות").

מצ"ב העתק פסק הדין של ביה"ד האזורי ומסומן ע'1.

מצ"ב העתק פסק הדין של ביה"ד הארצי ומסומן ע'2.

## הקדמה

1. העותרת, בת לאב שנמנע מלשלם את מזונותיה, איבדה את זכאותה לדמי מזונות חודשיים מאת המוסד, לאחר שאמה בחרה לקחת על עצמה משמרות נוספות בעבודה והחלה להשתכר בחלק מחודשי השנה, שכר הגבוה במעט משכרה החודשי הקודם. שלילת תשלום המזונות מן העותרת נעשתה מכוח מדיניות המוסד שלפיה מבחן ההכנסה הקבוע בתקנות תשלום מזונות חל על ההורה המגיש את הבקשה ומקבל את התשלום בעבור ילדו. מדיניות זו, שאושרה בפסקי דין של ערכאות בית הדין לעבודה שדנו בעניינה של העותרת, סותרת את תכליתו של חוק תשלום מזונות, מייצרת תמריצים שליליים ליציאה לעבודה עבור אמהות חד הוריות ומעל לכל גורמת לעוני של ילדים. מסקנה זו נתמכת בנתונים שמספק המוסד בכל שנה שלפיהם עם הירידה במספר המשפחות הזכאיות לדמי מזונות מן המוסד חלה עלייה בשיעור העוני בקרב המשפחות החד הוריות בכלל ובקרב אוכלוסיית הזכאיות למזונות בפרט (ראו אסתר טולדנו "נשים המקבלות דמי מזונות מהמוסד לביטוח לאומי – 2012" סקרים תקופתיים 4 244 המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון (2013) (להלן: דו"ח המוסד)).

מצ"ב העתק המבוא לדוח המוסד ומסומן נספח ע'3.

2. העותרת תטען, כי הפרשנות שהעניק ביה"ד הארצי לתקנות תשלום מזונות הקובעות את סוגי הזוכים ושיעורי התשלום על פי חוק תשלום מזונות, חוטאת לתכליתו של חוק תשלום מזונות ופוגעת בקטינים-הזוכים שאת טובתם וצרכיהם נועד חוק זה להבטיח. לטענת העותרת, יש לנקוט בפרשנות המבטיחה לקטינים שפסק דין למזונות ניתן לזכותם את תשלום המזונות – ללא כל קשר להכנסת אדם. כך, יש לפרש את סעיף 6 לתקנות תשלום מזונות על פי תכליתה ולקבוע כי "הזוכה" לצורך תקנה זו הוא מי שפסק הדין למזונות ניתן לזכותו והוא בלבד וזאת גם במקרה בו ההורה מגיש את הבקשה ומקבל את התשלום בעבור ילדו הקטין. משמעות הדבר תהיה כי המבחינים הקבועים בתקנות תשלום מזונות יחולו על אותו זוכה שפסק הדין ניתן לזכותו.

## עיקרי העתירה

3. השאלה המשפטית הניצבת במרכז העתירה היא מי הוא "זוכה" לצורך סעיף 6 לתקנות המזונות שלפיה נקבע שיעור הזכאות לתשלום מזונות מאת המוסד. ההגדרה "זוכה", המצויה בסעיף 1 לחוק תשלום מזונות, היא רחבה וכוללת הן את מי שפסק הדין למזונות ניתן לזכותו, והן את ההורה שפסק דין למזונות ניתן לזכות ילדו. העותרת תטען, כי הגדרה זו נועדה להבטיח את מימוש זכותו של הקטין למזונותיו באמצעות אמו, ואין לפרש אותה באופן המונע זאת ממנו.

4. כפי שתראה העותרת להלן, הפרשנות בה נוקט המוסד ביחס לתקנות תשלום מזונות חוטאת לתכלית חוק תשלום המזונות שהיא הבטחת תשלום המזונות שהחייב נמנע מלשלם. פרשנות זו אינה עולה בקנה אחד עם הסדרים חוקיים דומים המעניקים לילדים תשלום או הטבה בגין העובדה שאחד מהוריהם מנוע או נמנע מלקיים את חובתו כלפיהם – דוגמת קצבת שאירים או סיוע משפטי המוענק ללא עלות בכל תביעה למזונות ילדים (יהא מגיש

התביעה אשר יהא). למעשה, פרשנות זו מרוקנת מתוכן את ההסדר שנועד להבטיח תשלום מזונות לילדים על ידי כך שמקבילה אותו באופן כמעט מוחלט להסדר של תשלומי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה. לבסוף, הפרשנות בה נוקט המוסד יוצרת **תמריץ שלילי ליציאת אמהות המתפקדות כחד הוריות לעבודה** (מאחר ואבי ילדיהן נמנע מלקיים את מחויבותו ההורית) שכן היא מתנה את קבלת מזונות הילדים בהיותן בעלות הכנסה נמוכה מאד.

5. לאור האמור, העותרת מבקשת מבית המשפט הנכבד, כי יורה למשיבים לפרש את **תקנות תשלום מזונות** באופן המבטיח את מימוש זכותם של קטינים וקטינות שפסק דין למזונות ניתן לזכותם, לקבל את סכום המזונות המגיע להם בכפוף לשיעור שנפסק לזכותם בפסק הדין ולתקרה המקסימאלית הקבועה בתקנות.

### ואלה נימוקי העתירה

6. בפתח הדברים יצוין, כי במקרה הנוכחי מצויה בפסק דינו של ביה"ד הארצי טעות משפטית מהותית שהצדק מחייב את תיקונה, טעות בעלת השלכות על כל קטין וקטינה בישראל שפסק דין למזונות ניתן לזכותם וההורה-החייב אינו משלם את חובו כלפיהם. לפיכך, ובהתאם להלכות בית המשפט הנכבד, (ראו בג' 1758/11 **אורית גורן נ' הום סנטר (עשה זאת בעצמך)**) בע"מ (פורסם בנבו 17.5.2012); 525/84 **חטיב נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מ(1) 673,692 (1986)) יש מקום לדון בסוגיה ולפסוק בה.

### הרקע העובדתי

7. הורי העותרת הגיעו לידי הסכם להתרת נישואיהם ובו הוסדר תשלום מזונות עבור העותרת, שנשארה לגור עם אמה תחת משמורתה (להלן: **ההסכם**). האב התחייב לשלם בעבור בתו מזונות ילדים חודשיים בסך 1500₪, עד הגיעה העותרת לגיל 18 או עד לסיום לימודיה התיכוניים, לפי המאוחר. ההסכם אושר על ידי בית המשפט לענייני משפחה. אבי העותרת עמד בתשלום דמי המזונות עבור בתו בהתאם להסכם, במשך חודשים ספורים בלבד. משלא קיים את ההסכם, פנתה אם העותרת בשם בתה אל המוסד בתביעה לקבלת התשלום על פי **חוק תשלום מזונות ותקנותיו**.

מצ"ב עותק של ההסכם ומסומן ע'4.

מצ"ב עותק של פסק הדין של בית המשפט למשפחה שבמסגרתו אושר ההסכם ומסומן ע'5.

8. המוסד שילם לעותרת את המזונות באמצעות אמה לאורך התקופה שמחודש פברואר 2001 ועד ספטמבר 2003, ומחודש מרץ 2007 ועד חודש מאי 2008. ביום 10.6.2008 התקבלה הודעה מאת המוסד שלשונה כדלקמן:

"הננו להודיעך, כי הפסקנו את התשלום עפ"י חוק המזונות (הבטחת תשלום) החל מ-01/06/2008. התשלום הופסק מכיוון שאינך זכאית עוד לגמלה עפ"י החוק".

מצ"ב עותק המכתב מהמוסד ומסומן ע'6.

9. ערעורה של העותרת לביה"ד האזורי נדחה, תוך שנקבע כי אם העותרת היא למעשה ה"זוכה" ועל כן יש להחיל עליה את מבחני הזכאות הקבועים בחוק. לפיכך נקבע, כי התשלום הופסק כדין מאחר והכנסות האם עלו על הסכום הקבוע בחוק לעניין הזכאות לתשלום מזונות.

#### פסק הדין של ביה"ד האזורי

10. החלטת המוסד אושרה על ידי ביה"ד האזורי שקבע כי אמנם העותרת עונה להגדרה "זוכה" המצויה בסעיף 1 **לחוק תשלום מזונות**, אולם היותה "זוכה" על פי חוק אינו מקים לה זכאות לקבל תשלומים מכוחו מאחר ואינה עומדת בתנאים נוספים שנקבעו לעניין ובמגבלות שנקבעו לשיעור הגמלה בחוק ובתקנותיו. לצורך יישום הוראות החוק, קבע ביה"ד האזורי, יש לראות במוסד כמקור ביניים לתשלום מינימאלי לצורך הבטחת קיומו השוטף של הזוכה, במסגרת המגבלות שנקבעו בחוק. עוד ציין, כי האחריות הראשית לסיפוק מזונותיו של הקטין ודאגה לצרכיו הבסיסיים חלה תמיד על הורי הקטין, ואילו מחויבותה של המדינה בהקשר זה הינה מחויבות משנית בלבד. לפיכך, כאשר הן התובעת והן אמה עונות על הגדרת "זוכה" **בחוק תשלום מזונות**, עומדת לאם עדיפות לקבלת תשלום המזונות ושיעורו ייקבע תוך התחשבות בהכנסה שלה. בהקשר זה קבע ביה"ד האזורי כי **חוק תשלום מזונות** נועד לאפשר קיום מינימאלי בלבד לקטין ולכן חובת המוסד להעניק גמלת מזונות מקום בו האב אינו ממלא חובתו, קמה רק כאשר ההורה שעמו נמצא הקטין אינו מסוגל לכלכלו באופן המבטיח לו קיום שוטף.

#### פסק הדין של ביה"ד הארצי

11. ערעור שהגישה העותרת לביה"ד הארצי נדחה. בפסק דינו, מיקד ביה"ד הארצי את הדיון בשאלת התנאים לזכאות לתשלום על פי **חוק תשלום מזונות** ותקנותיו וקבע כי על אף ההכרה ב"זכותו המהותית, השלמה והעצמאית של קטין למזונותיו" הרי שתכליתו הרחבה של ההסדר שנקבע **בחוק תשלום מזונות** ובתקנות שהותקנו מכוחו – הינה להבטיח גמלת קיום לקטין שנפסקו לטובתו מזונות. על כן, המוסד אינו מחויב בתשלום מלוא סכום המזונות שנפסק לזכות הקטין, אלא רק בתשלום בגובה גמלת הקיום ששיעורה נקבע על פי תקרת הכנסה הקבועה **בתקנות תשלום מזונות**. בחינת הכנסותיו של ההורה שהקטין נמצא בחזקתו מתחייבת, לעמדת ביה"ד הארצי, מכוח חובת שני ההורים לזון את ילדם. כמו כן היא תואמת את תכליתו של **חוק תשלום מזונות** והיא להעמיד רשת מגן כלכלית הזחה בשיעוריה לזו הקבועה **בחוק הבטחת הכנסה** המאפשרת לאנשים מחוסרי אמצעים להתקיים בכבוד.

12. יצוין כי ערעורה של העותרת נדון במאוחד עם שני ערעורים נוספים. האחד זהה בעילתו לערעורה של העותרת והשני עילתו בחוקיותה וחוקיותה של הוראת סעיף 9א **לחוק תשלום המזונות** השוללת זכאות לתשלום מזונות במקרים של יציאת הזוכה לחו"ל. בעוד שערעורה של העותרת והערעור הראשון נדחו, הערעור השני (בו מייצג ב"כ העותרת עוה"ד קוהלי החתום על עתירה זו – את המערערת) נותר תלוי ועומד בפני ביה"ד הארצי והצדדים נתבקשו להשלים טיעוניהם וצפוי להינתן בו פסק דין משלים בקרוב.

## המסגרת הנורמטיבית

13. לפי **חוק תשלום מזונות**, משלם המוסד תשלום חודשי לזוכה שלטובתו ניתן פסק דין למזונות על ידי ערכאה מוסמכת. סעיף 3 לחוק קובע את שיעורי תשלום המזונות מאת המוסד:

<b>שיעור התשלום</b>	<b>3</b>	שיעורי התשלום הם כפי שנקבעו בפסק הדין למזונות או בתקנות, הכל לפי השיעור הקטן יותר.
---------------------	----------	--

14. סעיפים 3 ו-4 **לתקנות תשלום מזונות**, מסדירות את סוגי הזכאים לתשלום מאת המוסד ואת שיעור התשלום לו הם זכאים:

<b>הזכאים לתשלום</b>	<b>3</b>	סוגי הזוכים הזכאים לבקש תשלום מאת המוסד הם –
----------------------	----------	--

(1) אשה שמלאו לה 60 שנה וכן אשה שבהחזקתה לפחות ילד אחד, בין אם פסק הדין למזונות ניתן לזכותה, בין אם ניתן לזכות הילד בלבד ובין אם ניתן לזכות שניהם;

(2) אשה שפסק דין למזונות ניתן לזכותה ואינה מסוגלת לכלכל את עצמה, אף שאין בהחזקתה ילד;

(3) ילד שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ואינו בהחזקתה של אמו ואך אינו עמה, למעט ילד שעיקר פרנסתו על חשבון אוצר המדינה או רשות מקומית."

<b>שיעורי התשלום</b>	<b>4</b>	(א) בכפוף לתקנה 6, שיעורי התשלום הם כשיעור הסכומים המחושבים לפי השיעור המוגדל שבתוספת לחוק הבטחת הכנסה, (...):
----------------------	----------	--

(...)

לאשה שבהחזקתה ילד אחד – לפי פרט 7 לתוספת;

לאשה שבהחזקתה שני ילדים לפחות – לפי

פרט 8 לתוספת ;

(...)

(6) לילד כאמור בתקנה 3(3) – לפי תקנה 8  
(ב) לתקנות הבטחת הכנסה"

(ב) התשלום לזוכה שיש לו הכנסה יהיה בסכום השווה להפרש שבין שיעור התשלום החל לגביו לפי תקנה 4 לולא ההכנסה, לבין ההכנסה.	<b>6 התשלום לזוכה שיש לו הכנסה</b>
---	--

15. שילוב ההוראות הללו מלמד כי אשה שבחזקתה ילד אחד או יותר, יכולה להיחשב "זוכה" לצורך הגשת בקשת תשלום למזונות מאת המוסד. אם בחזקתה ילדים, תקבל בעבורם סכומים לפי פרט 7 או 8 לתוספת **לחוק הבטחת הכנסה, תשמ"א – 1980** (להן: "**לחוק הבטחת הכנסה**"). כלומר, אשה יכולה לקבל בעבור ילדיה גמלה המחליפה תשלום המזונות באופן הבא:

- א. אם פסק הדין שבמסגרתו נפסק חיוב במזונות לטובת הילדים קובע סכום העולה על סכום מסוים הנקוב בתוספת **לחוק הבטחת הכנסה**, ישולם האחרון, ואילו אם נפסק סכום הנמוך מהנקוב בתוספת, ישולם הסכום שנפסק (ראו סעיף 3 **לחוק תשלום מזונות**).
- ב. שיעור התשלום ייקבע בהתאם להכנסת ה"זוכה" (ראו סעיף 6(ב) **לתקנות תשלום מזונות**).

לאור האמור, יש לקבוע מי ה"זוכה" לצורך הסעיף הנ"ל, אשר בהכנסותיו יש להתחשב לצורך חישוב שיעור תשלום המזונות מן המוסד.

מי ה"זוכה"?

16. ככלל, תכלית דיני המזונות היא לאפשר את מחייתם השוטפת של הזוכים במזונות; של הילדים אם מדובר במזונות ילדים ושל האשה אם מדובר במזונות אשה (ראו בע"מ 9789/06 **פלוני נ' פלוני** (פורסם בנבו, 15.7.2007, פסקה 6). בהתאם לכך, נקודת המוצא היא כי הקטין עצמו הוא הזוכה במזונות שנפסקו לטובתו. ביטוי לכך ניתן למצוא, למשל, בכלל שלפיו הסכם בין שני הורים בנוגע למזונותיו של קטין אינו קושר את הקטין עצמו, כל עוד לא אושר על ידי בית משפט (ראו סעיף 12 **לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות)**, תשי"ט-1959).

17. בהתאם לכך, "זוכה" מוגדר בסעיף 1 לחוק **תשלום מזונות** כ"מי שפסק דין למזונות ניתן לזכותו והוא אינו מתגורר עם החייב, לרבות הורה שאינו מתגורר עם החייב שפסק דין למזונות ניתן לזכות ילדו הקטין הנמצא בהחזקתו אף אם אינו עמו". צירוף המילים "**לרבות הורה**" משמעו כי גם ההורה שבחזקתו נמצא הקטין, בנוסף על הקטין שהוא ממילא זוכה העומד בפני עצמו, יוכל להיחשב ל"זוכה" לצורך הוראות **חוק תשלום מזונות** ותקנותיו. העותרת תטען, בהתבסס על פסיקת ביה"ד הארצי שתובא להלן, כי יש לפרש את צירוף המילים "לרבות הורה" על פי תכליתו והיא **להבטיח את אפשרות המימוש של זכאות הקטין לתשלום מזונותיו** ולא לגרוע ממנה.

18. בעב"ל 592/07 **המוסד לביטוח לאומי נ' גאיה עאסי (קטינה)** (פורסם בנבו, 11.6.2009) (להלן: "**פרשת עאסי**") נדון מקרה של קטינה אזרחית ותושבת ישראל, שאביה, תושב ואזרח ישראל אף הוא, חויב בתשלום מזונותיה ונמנע מלשלם חובו זה. פנייתה של אם הקטינה למוסד נענתה בשלילה מן הטעם שהאם עצמה אינה עומדת בתנאי הזכאות לפי החוק – שכן היא אינה תושבת ישראל. הדיון נסב סביב השאלה מי מבין השתיים – האם או הקטינה – היא "**הזכאית**" לצורך מבחני הזכאות לתשלום דמי המזונות מן המוסד. נקבע, **כי לא היה מקום לשלול את מזונות הקטינה בשל כך שאמה אינה תושבת, שכן הקטינה עצמה ה"זכאית" ועומדת בתנאי הזכאות.** וכך נאמר שם:

"(..) פרשנות נכונה של המונח "זוכה", על פי לשונה ותכליתה, מלמדת על כוונת המחוקק להבטיח, ראשית לכול, זכותו של הקטין למזונותיו מכוח פסק דין. בנוסף על כך, באמצעות המונח "לרבות" הורחבה יריעת ה"זכאים" גם על אמו של הקטין, תושבת ישראל, בחזקתה נמצא הקטין, מתוקף זכותה העצמאית למזונותיה, כבת זוגו של החייב.

(...)

כאשר פסק הדין למזונות ניתן "לזכותה של "האשה" בלבד – פשיטא שהיא זו הזכאית להגיש בקשה לתשלום הגמלה, ככל שהיא עונה על כלל תנאי הזכאות שבחוק ובתקנות.

מנגד, כאשר פסק דין למזונות ניתן "לזכות הילד בלבד" – והאם מקבלת לידיה מזונות הקטין בעבורו כאפוטרופא טבעית, קמה זכאותו העצמאית להגיש את הבקשה לתשלום מתוקף היותו "הזוכה" על פי דין;

(...)

"כאשר פסק הדין למזונות הוא לזכות הילד והוא בעליה של הזכות, אין זכאותו של הילד נגרעת בשל כך בלבד שהבקשה לתשלום הוגשה על ידי "האשה" כאם האפוטרופא הטבעית והחוקית שלו, כל עוד הוגשה הבקשה בשם "הילד" ועבורו מכוח זכאותו הוא לדמי מזונות." (שם, בעמ' 9-10).

בית הדין הארצי לעבודה הדגיש בפסק דינו כי **אי תשלום המזונות לקטין מהווים פגיעה בזכותו החוקתית לכבוד ולקניין וכי הקטין הוא בעל הזכות לדמי המזונות שנפסקו לו כדין :**

"זכותו של קטין למזונותיו, מכוח הדין האישי או מכוח חוק המזונות, הינה זכות מהותית ומשנפסקו לזכותו, מהווה אי תשלום לקטין או עברו, פגיעה בזכותו החוקתית של הקטין לכבוד ובזכותו לקניין" (ראו שם, בעמ' 6).

19. העותרת תטען, כי יש לראות בתפקידו של האפוטרופוס ביחס לתשלום המזונות כ"כלי עזר בלבד למימוש זכויותיו של ילדו" (ראו שם, בעמ' 7). כלומר יש לפרש את הוראת סעיף 3(1) **לתקנות תשלום מזונות** לפיה אשה שבחזקתה ילד יכולה להיות בגדר "זוכה" גם אם פסק הדין למזונות ניתן לזכות ילדה בלבד, כמורה **לאפשר להורה לקבל את גמלת המזונות בעבור ילדו מתוך הנחה שהקטין בעצמו נעדר הכלים לדרוש את התשלום המגיע לו מאת המוסד**. בהקשר זה נאמר בפרשת **עאסי** כי :

"תקנות 3(1) ו-3(3) תכליתן לעודד את האם הזוכה הזכאית לתשלום, להשאירו בחזקתה ואצלה, על מנת שתוכל לדאוג למחייתו וצרכיו מתוך ראיית טובת הילד. ככל שהיא לא תעשה כן תישלל ממנה זכותה העדיפה לקבלת אותו תשלום עברו, והוא יחשב לזוכה יחיד הזכאי לבקש תשלום מאת המוסד. (...). אם ייפסק אחרת ותתקבל טענת המוסד **יימצא הילד שפסק דין למזונות ניתן לזכותו לוקה פעמיים**, משום שהוא נמצא בהחזקת אמו. **פעם בגינו – משום שהיא אינה זוכה הזכאית לתשלום חרף החזקתה בילדה ; ופעם בגינה משום שהוא נמצא בהחזקתה של אמו**. פרשנות כזאת מסכלת את תכלית הדין למתן תשלום למחייה לילד תושב ישראל שפסק דין למזונות ניתן לזכותו ואין הוא יכול לממשו ולפיכך היא ראויה להידחות." (ההדגשה הוספה).

20. כאמור, בפרשת **עאסי** נדונה השאלה מיהו זוכה לצורך סעיף 2 **לחוק תשלום מזונות** הקובע כי הזוכה חייב להיות תושב ישראל. השאלה מי ה"זוכה" לצורך סעיף 6 **לתקנות תשלום מזונות** המחיל מבחן הכנסה על הזוכה, לא נדונה בפרשה זו. עם זאת ניתן למצוא בפסק הדין התייחסות אגבית לסוגיה זו בעמ' 7 לפסק הדין :

"..במסגרת הוראותיו של חוק המזונות (הבטחת תשלום) ותקנותיו, באה לידי ביטוי מחויבותה השניונית של המדינה "להבטיח אמצעי מחיה לאשה ולילדים שזכו בפסק-דין למזונות" כאשר ההורה שבחזקתו נמצא הקטין, אינו יכול לכלכל את הקטין באופן המבטיח לו קיום שוטף וההורה האחר – החייב אינו משלם לקטין מזונותיו."



העותרת תטען כי קביעתו זו של ביה"ד הארצי, התולה את זכות הקטין להבטחת מזונותיו באי-יכולתו של ההורה – שבהחזקתו נמצא הקטין – לכלכלו, אינה עולה בקנה אחד עם ההכרעה העקרונית והמהותית של פסק הדין, לפיה מזונות הילדים שייכים לילדים ואין לפגוע בזכותם המוקנית לקבלם. זאת מאחר והחלת מבחן ההכנסה על האם, שהיא בבחינת "כלי עזר למימוש זכויותיו של הילד", עשויה להביא לשלילה חלקית או מוחלטת של זכאות הילד למזונותיו.

יצוין כי אם תתקבל גישה פרשנית זו, התוצאה תהיה כי כאשר האם שבחזקתה נמצא הקטין אינה תושבת ישראל, זוכה הקטין לקבל את מזונותיו מן המוסד מבלי להידרש לעבור את משוכת מבחן ההכנסה לאמו; לעומת זאת, כאשר אמו של הקטין תושבת ישראל, יידרש הקטין לעבור משוכה זו על מנת לזכות בתשלום מזונותיו מן המוסד. כלומר, מצבו של קטין שאמו תושבת ישראל גרוע ממצבו של קטין שאמו אינה תושבת ישראל – דבר שאינו מתקבל על הדעת.

21. הגישה לפיה מזונות הילדים שייכים לילדים ואין לראות בהם כחלק מהכנסותיה של אמם, מוצאת את ביטויה גם בפסקי דין אחרים. כך למשל בברע"א 6738/10 אליהו חברה לביטוח בע"מ נ' עזבון המנוחה בשן שירי ז"ל (פורסם בנבו, 1.1.2012), דן המשנה לנשיאה (כתוארו אז) א' ריבלין במקרה של קטינים שאמם נהרגה בתאונה וכתוצאה מכך עברו למשמורת אביהם וזכו לתמיכתו הכלכלית (אשר קודם לכן באה לידי ביטוי בדמי מזונות ששילם עבורם). בערעור נטען כי מן הפיצויים המשתלמים לעזבון המנוחה מידי חברת הביטוח, יש לנכות את דמי מזונות הילדים שהיו משולמים לה מידי חודש בעבור ילדיה. ואולם, בית משפט נכבד זה קבע כי אין מקום לקבל טענה זו שכן:

"ראשית, הכנסתה של המנוחה אלמלא התאונה חושבה מלכתחילה לפי השכר שהשתכרה ומבלי להתחשב בדמי המזונות; ושנית, דמי מזונות אלה שולמו ממילא לילדיה ולא שימשו מקור הכנסה בידה." (בפסקה 7 לפסק הדין, ההדגשה הוספה).

22. כמו כן, בעב"ל (ארצי) 23/03 המוסד לביטוח לאומי נ' סויסה (פורסם בנבו, 2.3.2005), נדון מקרה שבו הופסק תשלום מזונות הילדים מהמוסד כאשר עברו הילדים את גיל 18 וגויסו לשירות סדיר בצבא. זאת, על אף שפסק הדין למזונות קבע כי הילדים זכאים למזונות גם לאחר גיל 18 ולמרות העובדה שהאם המשיכה לעמוד באותם תנאי זכאות בהם עמדה קודם לכן. ביה"ד הארצי בחן את זכאותם של הילדים ולא את זכאותה של האם.

23. בכל אחד מפסקי הדין שהוצגו פורש המונח זוכה באופן שמשייך את מזונות הילדים לילד – ולו בלבד – וזאת בין אם הדבר הוביל לתשלום המזונות לילדים ובין אם הוביל לשלילתם. העותרת תטען כי אין הצדקה לסטות מפרשנות זו כאשר מדובר בסעיף 6 לתקנות תשלום מזונות הקובע מבחן הכנסה לצורך קביעת שיעור התשלום שיש לשלם לזוכה במזונות.

24. אם כן, העותרת תטען כי יש לפרש את המונח "זוכה" לצורך סעיף 6 לתקנות תשלום מזונות על פי תכליתו והיא להבטיח את תשלום מזונות הילדים לילדים, גם כאשר התשלום מועבר

להם באמצעות אמם. הפרשנות שבה נקט ביה"ד הארצי בפסק הדין נושא עתירה זו, חוטאת לתכליתו של חוק תשלום מזונות ופוגעת בקטינים-הזוכים שאת טובתם וצרכיהם נועד חוק זה להבטיח. הפרשנות שבה יש לנקוט היא כזו המבטיחה לקטינים את תשלום מזונותיהם ללא כל קשר להכנסת אמם. כך, יש לקבוע כי ה"זוכה" שעליו יחולו מבחני ההכנסה לפי סעיף 6 לתקנות תשלום מזונות, הוא מי שפסק הדין למזונות ניתן לזכותו.

### תכלית חוק תשלום מזונות

25. תפקידה של חקיקת משנה הוא להוציא לפועל את האמור בחקיקה הראשית. לפיכך חזקה כי ההסדרים הקבועים בחקיקת המשנה מגשימים הלכה למעשה את החקיקה הראשית שמכוחה הותקנו. בענייננו, תטען העותרת, כי הפרשנות שבה נקטו המוסד וערכאות ביה"ד לעבודה למונח "זוכה" בסעיף 6 לתקנות תשלום מזונות אינה מגשימה את תכלית החוק ואף **סותרת אותו**.

### בין מזונות להבטחת הכנסה

26. כפי שצוין לעיל, ביה"ד הארצי פסק בעניינה של העותרת כי תכליתו של ההסדר הקבוע **בחוק תשלום מזונות** ובתקנותיו היא להבטיח **גמלת קיום** לזוכה שנפסקו לטובתו מזונות. עמדה זו לא ניתן לקבל ולו מן הסיבה הפשוטה שכבר קיים במשפט הישראלי מנגנון שתכליתו זהה והוא מעוגן **בחוק הבטחת הכנסה**. הוראות חוק זה, קבע בית המשפט הנכבד רק לאחרונה, טוות את רשת המגן האחרונה העומדת לאזרחי המדינה בפני מצב של מחסור קיומי:

"תכליתו המרכזית של החוק היא לתמוך בתושבי המדינה הנקלעים למצב בו אין ביכולתם לספק לעצמם את צרכיהם הבסיסיים. (...) יישומה של תמיכה זו נעשה באמצעות גמלה דיפרנציאלית, המותאמת לגילו ולמצבו המשפחתי של מבקש הגמלה. (...) "(ראו בג' 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 28.2.2012) בפסקה 6 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש, (להלן: **פרשת חסן**)).

זכאות נשים וילדים לתשלום מזונות באמצעות המוסד נובעת מפסק הדין למזונות שניתן לטובתם ולא בוצע. לעומת זאת, זכאותם של אזרחי ישראל לגמלת הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה, נובעת מהעדר יכולתם להתפרנס. ואולם, שיעורי התשלום לפי כל אחד משני החוקים הנ"ל נקבעים על פי אותם קריטריונים בדיוק (ראו סעיף 4 לתקנות תשלום מזונות המפנה לסכומים הקבועים בתוספת **לחוק הבטחת הכנסה**); לא ניתן לזכות בשניהם במקביל (ראו סעיף 5 לתקנות תשלום מזונות); ומבחני ההכנסה החלים על מבקשי הגמלאות הללו זהים (ראו סעיף 6 לתקנות תשלום מזונות המפנה להגדרות המונח "הכנסה" הקבועות **בחוק הבטחת הכנסה**).

למעשה, ההבדל העיקרי בין ההסדר הקבוע **בחוק הבטחת הכנסה** לבין זה הקבוע **בחוק תשלום מזונות**, הוא העדרו של "המבחן התעסוקתי" אשר מתנה את הזכאות לגמלה בכך שנעשה מאמץ מצד המבקש למצוא עבודה מכניסה (ראו פרשת חסן, בפסקה 7 לפסק דינה של כבוד הנשיאה די' ביניש).

27. מן האמור עולה, כי אימוץ הפרשנות לפיה ה"זוכה" לצורך סעיף 6 לתקנות תשלום מזונות (המפנות למבחני ההכנסה הקבועים **בחוק הבטחת הכנסה**) היא אם הקטין ולא הקטין עצמו שלטובתו ניתן פסק הדין למזונות, משמעו שרק קטינים הזקוקים לגמלת קיום מינימאלית יזכו לקבל תשלום מזונות. המשמעות היא שבמקרים בהם אילולא פסק הדין למזונות היתה האם זכאית לקבל את אותה גמלה בדיוק מכוח **חוק הבטחת הכנסה** (המתחשב כאמור גם במספר הילדים) - הרי ש**חוק תשלום מזונות** לא מוסיף מאום. במקרים בהם אילולא פסק הדין למזונות לא היתה האם זכאית לגמלה מכוח **חוק הבטחת הכנסה** - מאחר ונמצאה כשירה לצאת לעבוד - הרי שההסדר המצוי **בחוק תשלום מזונות** מאפשר קבלת גמלה על אף שה"זוכה" אינה ממצה את יכולתה להתפרנס.

במילים אחרות, במצב הדברים הנ"ל בו נקבע שיעור הזכאות של קטין לתשלום מזונות מן המוסד על פי הכנסות אמו, הרי שנוצר תמריץ שלילי ביחס ליציאת האם לעבודה. כך במיוחד במקרים בהם פוטנציאל ההשתכרות של האם אינו גבוה בהרבה מסכום המזונות שילדיה יכולים לקבל מן המוסד - אם תבחר שלא לעבוד (כך בעניינה של העותרת). שהרי אם לא תעבוד, תזכה לקבל את המזונות בעבור ילדיה ואף לשהות במחיצתם במהלך שעות היום ולחשוך תשלום על שעות טיפול. לעומת זאת אם תצא לעבוד תישלל מילדיה הזכאות לתשלום מזונות והיא תאלץ לשאת גם בסכום זה וגם בעלויות של טיפול חיצוני בהם.

יוצא אם כן, כי הפרשנות בה נוקט המוסד ביחס למונח "זוכה" לצורך סעיף 6 לתקנות מייתר כמעט לחלוטין את הצורך בהסדר הקבוע **בחוק תשלום מזונות**. אם האם מפסיקה לעבוד על מנת לאפשר לילדיה לזכות במזונות מן המוסד, הרי שיזכו לקבל את חלקו של אביהם, אך יחסרו את חלקה של אמו. ואולם אם תמשיך לעבוד, יקבלו רק את המזונות שתצליח האם לבדה להעניק להם. בהקשר זה יצוין כי הימנעות אחד ההורים מלשלם לילדיו את מזונותיהם גורעת מהם סכום לו הם זכאים, סכום שמלכתחילה נקבע על ידי ערכאה שיפוטית אשר בדקה את צורכיהם ואת יכולתם הכלכלית של הוריהם (ראו פרשת עאסי, בעמ' 11).

לפיכך, הפרשנות המוצעת על ידי העותרת, הרואה בקטין "זוכה" לצורך סעיף 6 לתקנות, מנתקת את הקשר בין יכולתה הכלכלית של האם - שבה עוסק ההסדר הקבוע **בחוק הבטחת הכנסה** - לבין זכותם של קטינים לקבל את מזונותיהם מידי אביהם המתנער מחובתו כלפיהם. פרשנות זו, שלפיה **מזונות הילדים שייכים לילדים**, היא היחידה המעניקה משמעות להוראותיו של **חוק תשלום מזונות** במובן של הבטחת תשלום מינימאלי של מזונות.

## הרמוניה חקיקתית

28. נוסף על האמור עד כה, העותרת תטען, כי פרשנות ראויה של **חוק תשלום מזונות** ותקנותיו היא זו העולה בקנה אחד עם הסדרים נורמטיביים דומים במשפט הישראלי. בהקשר זה ציין בית משפט נכבד זה בעבר כי:

"כל חוק אינו עומד בפני עצמו ואין הוא מתפרש אך על ידי הרשות הציבורית המבצעת אותו. החוקים כולם מהווים מערכת אחת, והם משתלבים בתוכה אלה באלה, תוך הרמוניה חקיקתית. האחריות הכוללת, המאחדת את כל המסגרות, היא אחריותו של בית המשפט, ובמסגרת בתי המשפט — זו אחריותו של בית המשפט העליון." בגץ 399/85 **חבר הכנסת מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור**, מא (3) 255 (1987); כן ראו ע"א 4480/93 **פלוגי נ' פלוגית** פ"ד מח(3) 461, 478-479 (1994).

29. מספר הסדרים במשפט הישראלי מקבילים במהותם ובמאפייניהם להסדר הקבוע **בחוק תשלום מזונות** ותקנותיו.

ראשית, **חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972** ותקנותיו מעניקים סיוע משפטי בחינם, למי שידו אינה משגת, באמצעות עורכי דין ששכרם משולם על ידי מדינת ישראל. תנאי הזכאות לקבלת סיוע משפטי כוללים מבחני הכנסה הקבועים בסעיף 2 **לתקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג-1973**. על פי הנהלים המפורסמים באתר משרד המשפטים, **בתביעות של קטינים לתשלום מזונות, יילקחו בחשבון רק הכנסות הקטינים עצמם** (אם יש כאלה) ולא הכנסות ההורה – **גם אם ההורה מגיש את התביעה בשם**<sup>1</sup>.

שנית, סעיף 66 **לחוק הביטוח הלאומי (נוסח המשולב), תשנ"ה-1995** (להלן: "**חוק הביטוח הלאומי**") קובע כי קצבת ילדים חודשית תשולם להורים. על פי לשון הסעיף מדובר בזכאות ההורה; "**הורה** מבוטח זכאי לקצבת ילדים...". אך קצבה זו משולמת לכל הורה שעמו נמצא ילד, באופן אוניברסלי, ללא כל תלות בהכנסות ההורה. כמו כן קצבת הילדים עצמה אינה נחשבת כהכנסה (ראו סעיף 73 **לחוק הביטוח הלאומי**). יתרה מכך, סעיף 70 **לחוק הביטוח הלאומי** מבטיח כי הקטין שעבורו משולמת הקצבה יזכה לקבלה בכל עת גם אם ההורה המקבל אותה דרך קבע לחשבונו נעדר מן הארץ.

לבסוף, לפי סימן ד' **לחוק הביטוח הלאומי** העוסק בביטוח שאירים, ילד שהורהו נפטר, זכאי לקצבת שאירים חודשית. כאשר הילד נמצא בחזקת האלמן או האלמנה של אותו נפטר, יקבל את הקצבה באמצעותו (ראו סעיף 252(ב) **לחוק הביטוח הלאומי**) וכאשר נמצא עם הורה אחר, או שלא נמצא עם אף הורה, יקבלה באופן ישיר (ראו סעיף 252(ג) **לחוק הביטוח הלאומי**).

<sup>1</sup> <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Hadracha/MadrachSiyuaMispati/Tnaaim.htm>

זכאות הילד לקבל קצבת שאירים חודשית אינה תלויה בהכנסת הורה, אלא אך ורק בהתקיימותם של תנאים מסוימים לגבי ההורה שנפטר (ראו סעיף 253 לחוק הביטוח הלאומי). יוצא, כי מצבו של קטין שאחד מהוריו נפטר, "טוב" ממצבו של קטין שהוריו נפרדו וההורה החייב במזונותיו נמנע מלשלם.

30. השאיפה להרמוניה חקיקתית בין הסדרים מקבילים ודומים, מחייבת אפוא לקבוע כי זוכה הוא מי שפסק הדין ניתן לזכותו. פרשנות כזו תעניק לכל ילד שפסק דין למזונות ניתן לזכותו את כספי המזונות מאת המוסד, ללא תלות בהכנסת ההורה שעמו הוא נמצא. זאת, בדומה לכך שכל קטין זכאי לסיוע משפטי בחינם בתביעת מזונותיו (גם אם התביעה מוגשת על ידי הורה) וכשם שכל קטין זכאי לקצבת ילדים או לקצבת שאירים, ללא תלות בהכנסת הוריו (גם אם מתקבלת עבורו בידי הורה).

### פרשנות לאור עקרונות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד

31. אחריות המדינה להבטיח את תשלום מזונות הילדים מעוגנת גם במשפט הבינלאומי. כך, סעיף 27 (1) לאמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב- 1989) (להלן: "האמנה"), קובע כי לכל ילד זכות עצמאית לחיות בתנאים המאפשרים את התפתחותו וצמיחתו הפיזית, הנפשית, הרוחנית והחברתית. סעיף 27 (2) לאמנה רואה בתמיכה הכלכלית בילד חובה המוטלת בעיקרה על הוריו. עם זאת, סעיף 27(3) לאמנה אף קובע כי על המדינות החברות לנקוט בצעדים נאותים על מנת לסייע להורים לעמוד בחובתם כלפי ילדיהם ובכלל זה אף לספק תמיכה חומרית כלכלית לילדים במקרים המתאימים (in case of need "provide material assistance"). העותרת תטען כי בהתאם לסעיפים הללו, ותחת מחויבותה של מדינת ישראל במסגרת האמנה בדבר זכויות הילד, יש לפרש את חוק תשלום מזונות ותקנותיו כמבטיחים לכל ילד וילד את תשלום מזונותיו, כאשר ההורה שעליו מוטלת האחריות לשלם נמנע מלמלא את חובתו.

### היסטוריה חקיקתית

32. לבסוף, על תכליתו של חוק תשלום מזונות ניתן ללמוד גם מדברי ההסבר להצעת החוק (הצעת חוק המזונות (הבטחת תשלום), הצעות חוק 922, 26.1.1971), במסגרתם נאמר כי החוק נועד לפתור את מצוקתם של מי שפסק דין למזונות ניתן לזכותם, אך בעל החוב אינו עומד בתשלום המוטל עליו. החוק נחקק על רקע הסטטיסטיקה שהייתה נכונה באותה עת – בשנת 1971, ולפיה בכ- 3,000 תיקים בשנה הזוכים במזונות (נשים וילדים) אינם מצליחים לגבות את כספם מן החייב. לצורך ההשוואה, בסוף שנת 2012 היו כ- 51,000 תיקי מזונות פעילים במוסד (כלומר תיקים שבהם הוגשה בקשה למוסד לתשלום מזונות מאחר והחייב לא שילם את חובו) (ראו דו"ח המוסד, בעמ' 1).

על פי דברי ההסבר, ביקש המחוקק להגשים את תכלית החוק בשלבים אשר נועדו להקל על המעמסה הכלכלית שתוטל, בעקבותיו, על אוצר המדינה:

"... 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." (ראו מבוא לדברי ההסבר).

33. העותרת תטען כי "הפעלת החוק במלוא היקפו" משמעה כי כל זוכה במזונות בישראל יקבל לידי מלוא התשלום לו הוא זכאי – באמצעות המוסד. הסדר כזה אמנם ראוי שישמש אך ברי כי זהו אינו ההסדר הנוהג כיום. ואולם, תטען העותרת, שמירה על מגבלות התקציב אינה מחייבת מדיניות מצמצמת עד כדי כך שההסדר מעוגן בחוק כמעט ומתרוקן מתוכן (כפי שהוסבר לעיל). **לצורך כך, די בהגבלת הסכום המשולם לזוכה לתקרת תשלום מקסימאלית הקבועה כיום בתקנות ובהחלת מבחני ההכנסה על ה"זוכה" שלטובתו ניתן פסק הדין, ועליו בלבד.**

#### תפקיד המוסד ביישום תכלית חוק תשלום מזונות ותקנותיו

34. אפוטרופסותם של שני ההורים על ילדיהם כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי ילדיהם (ראו סעיף 15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב 1962). כפועל יוצא, סכום המזונות שנפסק על ידי הערכאה המוסמכת לכך מגלם את צרכי הקטין בהתבסס על יכולתם הכלכלית של שני הוריו. הסכום שבו חויב האב אינו מחליף את תמיכתה של האם בקטין אלא נועד להוסיף עליה. התחשבות בהכנסת האם לצורך קבלת תשלום מזונות בעבור ילדיה, כמוהו כהשתת תשלום המזונות בכללותו עליה. האם יכולה אמנם לתבוע את החוב באמצעות מערכת ההוצאה לפועל, אך האפקטיביות של הגבייה בדרך זו מסורבלת, מוגבלת ואורכת זמן ממושך ולעיתים קרובות מרתיעה נשים אשר מעדיפות שלא לנקוט בהליכי הוצאה לפועל נגד אבי ילדיהן.

35. מאחר ואין כל הצדקה לכך שחוב המזונות והעלויות הכרוכות בגבייתו יושתו על כתפי ההורה שמפרנס את ילדו לבדו, קם המוסד כזרוע של המדינה, נכנס בנעליו של החייב, משלם את החוב לזוכה וגובה את הסכום מן החייב. "החבות בתשלום חודשי של המוסד לזוכה מכוח **חוק תשלום מזונות** הינה למעשה חבות מומחית אליו של חובו האישי של החייב לזוכה." (ראו עב"ל (ארצי) 757/07 מתולדי נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם בנבו, 9.9.2008)). למדינה האמצעים והסמכות לגבות בחזרה מן החייב את החוב בו נשאה באופן זמני, על מנת לאפשר לזוכה לקבל את מזונותיו. בהקשר זה קבע בית המשפט הנכבד בעבר כי:

"מטרתו של חוק הבטחת תשלום לא הייתה להטיל את מלוא המעמסה הכספית הכרוכה בתשלומים על-פיו על שכם הציבורי. אין כל סיבה לשחרר את החייב מחובתו (...) נקבע, אפוא, בחוק הבטחת תשלום, כי המוסד יגבה מן החייב כול סכום המגיע ממנו לזוכה על-פי פסק הדין למזונות (סעיף 14(א)), ופסק הדין יבוצע בדרך האמורה בחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967, כאילו ניתן לזכות המוסד (סעיף 14(ב)). (...) נראה לי, כי בכל הנוגע להגשמת מטרותיו של חוק הבטחת תשלום,

ניתן לומר, כי המוסד עומד במקומו או בנעליו (subrogation) של הזוכה כלפי החייב. קונסטרוקציה משפטית זו מתבקשת מהוראותיו של חוק הבטחת תשלום, ויש בה כדי לסייע לפתרון אותן בעיות, שלא הוסברו במפורש בחוק זה, כגון היחס בין חוק הבטחת תשלום לבין פקודת פשיטת הרגל. (ע"א 357/79 המוסד לביטוח לאומי נ' **כונס הנכסים הרשמי**, תל-אביב פ"ד לה(1) 379-380 (1980)).

36. כספי המזונות המשולמים לקטינים באמצעות המוסד אינם ככל הקצבאות האחרות המשולמות מתקציב המוסד אותן לא ניתן להחזיר לקופת המדינה. כספים אלה נועדו להיגבות בחזרה מן החייבים. יתרה מכך, בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת באחוז המזונות הנגבים בחזרה מן החייבים על ידי המוסד והוא עומד כיום על כמעט 50% (ראו דוח מזונות מהמוסד, בעמ' 1). ואולם גם אם אין ביכולת המוסד לגבות בחזרה את החוב **בשלמותו** — הרי שביחס לנשים שאינן בקיאות בהליכי ההוצאה לפועל, הנאלצות לפעול כנגד אבי ילדיהן, קיימים למוסד כגובה יתרונות משמעותיים. כך לדוגמא, אם בעתיד יהא החייב זכאי לגמלה כלשהי מן המוסד על פי חוק, יוכל המוסד לקזז ממנה את חובו של החייב כלפיו (ראו (נצי') 1646/10 ויקטור אלביליה נ' **המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 16.7.2012)). מיותר לציין כי לאם הנאלצת לגבות חוב מאבי ילדיה, אין כל אמצעי כזה.

37. הגדרת תפקיד המוסד ראוי שתיעשה גם לאור העקרון שלפיו אחריותם של ההורים לזון את ילדיהם היא אחריות משותפת. לפי עקרון זה, לא ניתן לפגוע במקורות הכנסתה של האם המשמשים אותה כדי לזון את ילדיה על מנת להבטיח את תשלום המזונות על ידי האב. גישה זו מוצאת את ביטויה בפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' ברק בד"נ 4/82 **קוט נ' קוט** פ"ד לח(3) 197 (1984) (להלן: "**פרשת קוט**") בו נדון מקרה של אם שהתחייבה בחוזה לשפות את האב, אם יגדל סכום המזונות שהתחייב לשלם לילדם ואף ניתנה ערבות של צד ג' להבטחת החוב. משתבעו הילדים הגדלת מזונות ותביעתם התקבלה, נכנס חיובה של האם לטובת האב לתוקף. בית המשפט הנכבד פסק, כי מימוש חובה של האם יידחה עד ליום שבו הכנסותיה יאפשרו לשלמו מבלי לפגוע בסיפוק צרכי הילדים וזאת על אף שלקחה על עצמה **באופן מפורש** לשאת בחיוב האב.

38. **חוק תשלום מזונות** נועד להבטיח את תשלום חוב המזונות לזוכה. במסגרתו נכנס המוסד בנעליו החייב ומשלם את חובו ולאחר מכן גובה ממנו בחזרה את החוב. במובן זה, משמש המוסד כערב לחובו של האב כלפי ילדיו – עד לגובה סכום מסוים (הסכום הקבוע בפסק הדין או הסכום הקבוע בתקנות, לפי הנמוך). גישה זו מתיישבת עם תכלית החוק כפי שהוגדרה לעיל. היא מבטאת את רצון המחוקק לייצר מנגנון שיאפשר את **ניתוק הקשר** בין הבטחת תשלום המזונות לבין ההליך המורכב והמסורבל של גבייתם, הליך המחייב את האם לבחור בין נקיטה בהליכים פוגעניים כלפי אבי ילדיה לבין קבלת דמי המזונות בעבורם. ניתוק הקשר נעשה באמצעות כניסת המוסד לנעליו החייב לצורך התשלום ולנעליו הזוכה לצורך גביית החוב. החוק מעמיד את המוסד כ"סוכן תשלומים", עמדה המחייבת אותו לגבות מן החייב כל סכום המגיע לזוכה במזונות. תפקידו זה של המוסד משחרר את הזוכים מן היסורים הכרוכים

במימוש זכויות מפסק דין למזונות ומאפשר לו להוות מקור ביניים לתשלום עבורם – כך שאם החייב לא ישלם במועד, המינימום ישולם באמצעות המוסד.

### סיכום – ה"זוכה" במזונות ילדים הוא הילד

39. לסיכום, אין לקבל את גישתו של ביה"ד הארצי לפיה פרשנות המונח "זוכה" כמי שפסק הדין ניתן לזכותו (והחלת מבחן ההכנסה הקבוע בסעיף 6 לתקנות תשלום מזונות על הקטין) משמעו התעלמות מאחריותה של האם לפרנס את ילדיה. כאמור, אין חולק כי החובה לזון קטין מוטלת על שני הוריו של הקטין. חובה זו באה לידי ביטוי בכך שבית המשפט פוסק להורה שהקטין אינו בהחזקתו סכום מסוים לתשלום, מתוך הנחה שההורה השני ממלא חובתו זו מעצם מגוריו עם הקטין. תשלום דמי מזונות ילדים באמצעות המוסד, מזונות שאמורים היו להגיע לקטין מידי אביו, אינו מחליף את חובתה ואחריותה של האם לשאת אף היא בנטל המזונות של הקטין אלא רק מצמצמת, במידת מה, את הנטל הכבד הנופל על כתפיה ממילא במצב דברים כזה.

40. בדוח המוסד שנזכר לעיל צוין כי הירידה במספר המשפחות המקבלות דמי מזונות לפי חוק תשלום מזונות באמצעות המוסד בעשור האחרון (ירידה מ-28,000 משפחות ל-18,000 בקירוב) היא תוצאה של שלושה גורמים: שיפור ביעילות לשכות ההוצאה לפועל, הגורמת לכך שנשים מעדיפות לנקוט בעצמן באמצעים נגד החייבים; החמרה במבחני ההכנסות; ועליה בתעסוקת נשים. כל אחד מן הגורמים הללו כשלעצמו מראה כי החוק, כפי שמישם כיום, אינו מגשים את תכליתו. כך, אחת ממטרותיו העיקריות של החוק היא לחסוך מאמהות את העלות הכספית והנפשית שכרוכה בנקיטת הליכי הוצאה לפועל כנגד אבי ילדיהן. כמו כן, משמעות ההחמרה במבחני ההכנסות היא שמשפחות רבות נאלצות לחיות ללא דמי המזונות על אף שהן זקוקות להם. לבסוף, עצם יציאתן של אמהות לעבודה, אין משמעה ייתור הצורך בדמי המזונות. ההפך הוא הנכון. נתון נוסף המצוי בדו"ח ומלמד באופן המובהק ביותר על כך שהמדיניות הפרשנית הנוכחית בה נוקט המוסד אינה תורמת להגשמת תכלית החוק, הוא הנתון המצביע על פער עצום בין מספר החייבים שלא משלמים דמי מזונות (51,000 חייבים) לבין מספר המשפחות המקבלות בפועל דמי מזונות מן המוסד (כ-18,000 מקבלות) (ראו דו"ח המוסד בעמ' 2).

41. בטרם סיום, תבקש העותרת להתייחס לנקודה נוספת העולה מפסק דינו של ביה"ד הארצי. בפסק הדין הביע ביה"ד חשש כי אם תקבל הפרשנות המוצעת על ידי העותרת, תיווצר אפליה בין ילדים לנשים בעלות הכנסה נמוכה מאד (או נעדרות כל הכנסה), אשר זקוקים לדמי המזונות כגמלת קיום, לבין ילדים לנשים בעלות הכנסה ממוצעת או גבוהה. צוין כי פרשנות כזו תוביל להתעשרות האחרונים שלא בצדק. העותרת תטען כי חשש זה משולל יסוד. תשלום סכומים שונים של מזונות, בהתאם להכנסת האמהות, הוא שגורם לאפליה. מדיניות זו מפלה בין ילדים למשפחות עניות הזכאים לתשלום מזונות לבין ילדים למשפחות שאינן עניות, כאשר הקריטריון להבחנה בין שתי הקבוצות – הכנסת האם, לשיטת העותרת, אינו רלוונטי. תכלית חוק תשלום מזונות אינה להשוות בין ילדים למשפחות עניות לילדים למשפחות שאינן עניות, אלא להבטיח תשלום מזונות. כושר השתכרותה של האם (ומימושו) יהיה תמיד בעל השפעה מכרעת על מצב ילדיה וזאת בין אם ישולם להם סכום מסוים



באמצעות המוסד ובין אם לאו. ההשוואה הרלוונטית בהקשר זה אינה בין מי שאמו משתכרת סכום מסוים לבין מי שאמו משתכרת סכום אחר. ההשוואה הרלוונטית היא בין קטין ששני הוריו זנים אותו כחובתם לבין קטינים שאחד מהוריהם מתנער מחובתו כלפיהם והם נותרים ללא התמיכה הכלכלית להם זכאים.

#### הסעד המתבקש בעתירה

42. מימושה של הזכות למזונות ילדים כרוכה בעלות תקציבית משמעותית. העותרת תטען כי האיזון הנדרש בין הבטחת תשלום המזונות לבין המגבלות התקציביות **מצוי גם היום במסגרת תקנות תשלום מזונות** ובא לידי ביטוי **הן בתקרות התשלום** הקבועות בהן (פרטים 7 ו-8 לתוספת לחוק הבטחת הכנסה) **והן במבחן ההכנסה** הקבוע בסעיף 6 **לתקנות תשלום מזונות** אשר ראוי שיחול על מי שפסק הדין ניתן לזכותו. אם קיימת הכנסה קבועה המשולמת לזכות הקטינה-הזוכה, היא תובא בחשבון בחישוב שיעור דמי המזונות שישולמו לה באמצעות המוסד (בדומה להתחשבות בהכנסות הקטין, אם ישנן, בבחינת הזכאות לסיוע משפטי בתביעת מזונות ילדים). העותרת תדגיש שוב כי מקור זכותו של הילד למזונות הוא פסק הדין שניתן לטובתו **לאחר שערכאה שיפוטית בחנה את צרכיו ואת יכולתם הכלכלית של הוריו**. שיעור המזונות שנפסק משקף את צרכיו של **הקטין** (ראו ע"א 436/89 **יפרח נ' יפרח** (פורסם בנבו, 31.12.89)). לפיכך, **אין מקום לערוך בחינה מחודשת של יכולתו הכלכלית של ההורה שבהחזקתו הוא נמצא**.

43. כפי שנפסק בפרשת **עאסי** ובפרשות האחרות שהוצגו לעיל, לא ניתן להשלים עם העובדה שזכותה של קטינה למזונותיה תישלל, רק משום שאמה אינה עומדת בתנאים הקבועים בתקנות. המבחן הוא מבחן זכאות הקטין ולא מבחן זכאות ההורה. לפיכך יש לקבוע כי לצורך סעיף 6 **לתקנות תשלום מזונות**, העותרת עצמה היא ה"זוכה" ועל כן על המוסד מוטל לבחון את זכאותה לקבל דמי מזונות, בהתאם.

44. העתירה מוגשת כעת, בשים לב לכך שהעותרת ואמה חסרות אמצעים כלכליים ויוצגו בערכאות הקודמות בחינם על ידי באי-כוחן ממושרד קוהלי. לבי"כ העותרת נדרש פרק זמן על מנת למצוא ארגון שיצטרף לייצוג ויחלוק בנטל המשאבים הכרוך בהגשת העתירה.

45. למען הסדר הטוב והגילוי הנאות יצוין כי בימים אלה פונה העותרת למוסד בבקשה מחודשת לקבלת דמי מזונות חודשיים. בפנייתה תטען כי בחישוב שנתי כולל שיעור הכנסתה החודשית של אמה נמוך משיעור ההכנסה המזכה על פי התקנות ולפיכך מקנה לעותרת זכאות לקבל תשלום מזונות ילדים (על פי המדיניות הפרשנית הנוהגת על ידי המוסד ביחס לסעיף 6 לתקנות). יודגש, כי גם תתקבל טענתה זו על ידי המוסד, הרי שאין מדובר בסעד המתבקש במסגרת עתירה זו. לכל היותר תזכה העותרת לקבל סכום מסוים, שייקבע בהתחשב בהכנסת אמה (ועל כן יהיה נמוך בהרבה מן הסכום המתבקש בעתירה זו) וישולם אך ורק בעבור השנה האחרונה (2012-2013) ובעבור החודשים שמעתה והלאה. סכום זה, אם וכאשר יתקבל, צפוי להפחית במעט את גובה הסעד המתבקש במסגרת עתירה זו ותו לא. פניית העותרת למוסד כעת נעשית בשים לב למצבן הכלכלי הירוד שלה ושל אמה ולקושי שלהן להתקיים ללא דמי המזונות החודשיים ורלוונטית אך ורק לתקופה הזמן שהחלה 12 חודשים לפני הגשת

הבקשה והלאה, כלומר אינה חלה ביחס למרבית תקופת הזמן אליה מתייחסת העתירה. מכל מקום, אין בכך כדי לייתר או לסתור דבר מן האמור במסגרת עתירה זו.

46. בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו על תנאי כאמור בראשית עתירה זו ולאחר קבלת תשובת המשיבים לעשות את הצו למוחלט.

47. בתמיכה לעתירה זו, מצ"ב תצהיר של אם העותרת, פלונית ומסומן ע"7.

48. מן הדין ומן הצדק לקבל את העתירה.

עו"ד עדי בלוטנר

עו"ד אסנת קרפלוס

עו"ד איתן קוהלי

