



מזכירות הממשלה

מעודכן ליום 27.03.2025

סדר היום

לישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה

יום ראשון, א' בניסן התשפ"ה - 30 במרץ 2025

(כחצי שעה מתום ישיבת הממשלה - באמצעות ועידה חזותית - ZOOM)

<u>נושא</u>	<u>מספר נספח</u>	<u>השר המגיש</u>
-------------	------------------	------------------

א. הצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים
(הוראות מיוחדות), התשפ"ה-2025
(ה"ח הכנסת מס' 1105) - דיון נוסף
לפני קריאה שנייה ושלישית

ב. טיוטת חוק התכנון והבנייה (תיקון
מס'), התשפ"ה-2025

שר הפנים	348 חק
----------	--------

ג. טיוטת חוק הסיוע המשפטי (סיוע
לאזרחים ותיקים שחוו עוקץ וניצול
כלכלי) (תיקון מס'), התשפ"ה-2025

שר המשפטים	346 חק
------------	--------

- ד. טיוטת חוק העונשין (תיקון מס' 133 - הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025
347חק שר המשפטים
- ה. טיוטת חוק איסור צריכת זנות, התשפ"ה-2025
341חק שר המשפטים
- ו. טיוטת חוק אכיפת פסקי חוץ (תיקון מס' 4) (יישום האמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים), התשפ"ה-2025
349חק שר המשפטים
- ז. טיוטת חוק רשם קשרי משפחה, התשפ"ה-2025
350חק שר המשפטים
- ח. טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025
351חק השר לביטחון לאומי
- (תזכיר החוק פתוח להערות הציבור עד ליום 28.3.2025 בשעה 23:59)
- ט. טיוטת חוק שירות התעסוקה (תיקון מס') (ביטול חובת רישוי ללשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובד ישראלי), התשפ"ה-2025
352חק שר העבודה
- י. הצעת חוק הבעת עמדה של נפגע או נפגעת עבירה בנוגע לשחרור על תנאי

ממאסר (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-
2025 (ה"ח הכנסת מס' 1111) - דיון
נוסף לפני קריאה ראשונה

יא. הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס'
162) (הגדלת חיבור החשמל),
התשפ"ה-2025 (ה"ח הכנסת מס'
1108) - דיון נוסף לפני קריאה ראשונה

יב. הצעת חוק הרשויות המקומיות
(בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם)
(תיקון מס' 40), התשפ"ה-2024 (ה"ח
הכנסת מס' 1063) - דיון נוסף לפני
קריאה שנייה ושלישית

א"ג ז"א

26/3/2025

הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

מספר פנימי : 2223362
מספר סימוכין : 2025-000605
נספח מס' כ-1105/א'
(פ/5120/25 ; פ/5235/25)

חוק הקמת שדה תעופה בנבטים (הוראות מיוחדות), התשפ"ה-2025

1. מטרה
מטרתו של חוק זה לקבוע כי הממשלה תיתן עדיפות לתכנון ולהקמה של שדה תעופה בנבטים, בהתאם להוראות לפי חוק זה.
2. הקמת שדה תעופה בנבטים
בתוך שבע שנים מיום פרסומו של חוק זה, תושלם הקמתו של שדה תעופה בנבטים לפי הוראות חוק זה, בשטח הנמצא באזור הסמוך לשדה התעופה לתעופה צבאית בנבטים.
3. חובת הגשה של תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לעניין שדה התעופה בנבטים
(א) לא יאוחר מתום שנה וארבעה חודשים מיום פרסומו של חוק זה, תגיש המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לאישור הממשלה תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לשדה התעופה בנבטים כאמור בסעיף 53 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965¹ (להלן – חוק התכנון והבנייה).
- (ב) על אף האמור בכל דין, לשם הגשת תוכנית במועד כאמור בסעיף קטן (א), רשאית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לקצר כל תקופה שנקבעה לפי חוק התכנון והבנייה לעשיית פעולה הנדרשת לשם כך, ובכלל זה תקופה לעניין תסקיר השפעה על הסביבה כהגדרתו בחוק האמור.
- (ג) צבא הגנה לישראל ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ימסרו למועצה הארצית לתכנון ולבנייה וכן למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים או למי מטעמו, כל מידע או מסמך הנדרש להם לשם הכנה או הגשה של התוכנית כאמור בסעיף קטן (א), בתוך התקופה שנקבעה בדרישה.
4. קביעת שדה התעופה בנבטים כשדה תעופה לפי חוק הטיס
סמוך לפני השלמת הקמתו של שדה התעופה בנבטים לפי חוק זה, יקבע שר התחבורה והבטיחות בדרכים, בצו, לפי סעיף 30 לחוק הטיס, התשע"א-2011², את השטח שעליו הוקם שדה התעופה בנבטים כשדה תעופה; שדה התעופה בנבטים ישמש לטיסות נוסעים ומטען מישראל ואליה וכן לטיסות פנים-ארציות.

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

² ס"ח התשע"א, עמ' 830.

א'ג' ע'מ'אן

26/3/2025

- ביצוע ותקנות 5. שר התחבורה והבטיחות בדרכים ממונה על ביצוע חוק זה, והוא רשאי, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.
- דיווח לכנסת – 6. שר התחבורה והבטיחות בדרכים ידווח לוועדת הכלכלה של הכנסת, החל מיום הוראת שעה י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), בכל שישה חודשים ועד תום שלוש שנים מהמועד האמור, על יישום הוראות חוק זה בתקופה שקדמה למועד הדיווח.



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/1770 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 09.03.2025 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלת תוקף של החלטת ממשלה ביום 18.03.2025 ומספרה הוא 2880(חק/1770).

2880(חק/1770). הצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים (הוראות מיוחדות), התשפ"ה-2025 (הצ"ח פ/5120 של חה"כ רם בן ברק והצ"ח פ/5235 של חה"כ אלמוג כהן אשר מוזגו) - דיון נוסף לפני קריאה ראשונה

יושב ראש ועדת השרים פותח את הדיון.

בדיון משתתפים: השר יריב לוין וה"ח דניאל שוורץ, תמי פרידמן ונועה מושיב.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ס, לתמוך בקריאה הראשונה בהצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים (הוראות מיוחדות), התשפ"ה-2025 (הצ"ח פ/5120 של חה"כ רם בן ברק והצ"ח פ/5235 של חה"כ אלמוג כהן אשר מוזגו) כפוף לכך שלאחר הקריאה הראשונה היא תקודם בהסכמת משרדי המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים, הפנים, האוצר, הגנת הסביבה, הביטחון והבינוי והשיכון.

הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה השנייה והשלישית.

הערה



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/1532 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 29.12.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 09.01.2025 ומספרה הוא 2657(חק/1532).

2657(חק/1532). הצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים, התשפ"ה-2024 של חה"כ אלמוג כהן (פ/5235)

יושב-ראש ועדת השרים פותח את הדיון.

השרה להגנת הסביבה, עידית סילמן, מציגה את עמדת משרדה בעניין הצעת החוק.

בדיון משתתפים: השרים יריב לוין, עידית סילמן וחי"ה מתן רוזנברג, אלעד פנחס, צרויה סיקרון, ברק קרונפלד, דניאל שוורץ ונציגות משרדי התחבורה והבטיחות בדרכים והבינוי והשיכון.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה – לתמוך בקריאה חטרומית בהצעת חוק הקמת שדה תעופה בנבטים, התשפ"ה-2024 של חה"כ אלמוג כהן (פ/5235) כפוף לתנאים הבאים:

1. המשך הליכי החקיקה יהיו בהסכמת משרדי המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים, הפנים, האוצר, הגנת הסביבה, הביטחון והבינוי והשיכון.
2. הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה הראשונה.

הערה

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס'), התשפ"ה–2025.

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק) קובע כי אין לספק חשמל ומים לבניין ואין להתקין בו טלפון אלא לאחר שמבקש החיבור המציא אישור מאת הרשות המאשרת, כהגדרתה באותו סעיף, או היתר בנייה, לפי העניין.

בסעיף 157א(ח) לחוק מעוגן חריג לכלל זה, שלפיו שר הפנים רשאי לקבוע, בצו, לאחר התייעצות עם הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, כי הוראות סעיף 157א לחוק לא יחולו לעניין חיבור כאמור בשטח פלוני, לגבי מבנה המשמש למגורים הנמצא באותו שטח, שבנייתו הסתיימה עד יום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018), ולא נוספה לו בנייה מאותו מועד (להלן – המבנה). זאת, אם התמלאו לגביו התנאים המנויים בסעיף, ובכלל זה שהוגשה למוסד התכנון המוסמך תכנית מפורטת המאפשרת מגורים בשטח נשוא הצו, ואם מגיש התוכנית אינו משרד ממשלתי או רשות שהוקמה על פי דין והתוכנית המוצעת אינה תואמת תכנית כוללת – הוחלט על הפקדתה של התוכנית; ושמבקש החיבור צירף לבקשתו ערבות בנקאית לטובת הוועדה המקומית והרשות המקומית הנוגעות בדבר להבטחת תשלום החיובים שהיה חב בהם אילו הייתה מוגשת בקשה להיתר בנייה למבנה שלגביו מבוקש החיבור (ראו סעיף 145(ד)(1) לחוק).

מכוחו של סעיף 157א(ח) לחוק ניתנו מספר צווים, והוגשו מכוחם בקשות מעטות לחיבור חשמל. נוסף על כך, ביחס לחלק גדול מהצווים, חברת החשמל נתקלה בקושי לחבר את בתי המגורים המצויים בשטח הצו לחשמל, זאת מאחר שבמתחמים אלה לא חלה תכנית שאפשר להקים מכוחה קווי חשמל ומיתקני חשמל.

לנוכח האמור ובמטרה לאפשר חיבור בפועל לחשמל של בתי המגורים שבשטח הצווים הניתנים מכוח סעיף 157א(ח) לחוק, מוצע לאפשר לשר הפנים לקבוע בצו כאמור גם הוראות המאפשרות לבצע, בשטח שחל עליו הצו, עבודות לפריסת רשת חשמל ובכלל זה הקמת מיתקנים הדרושים לצורכי רשת החשמל, וכן הקמת מבנים ומיתקנים המשמשים להשגחה של חשמל ממתח גבוה למתח נמוך, למעט קווי חשמל במתח עליון (161 קילוואט) וקווי חשמל במתח על-עליון (400 קילוואט), זאת לבקשת הרשות המקומית שבתחומה חל הצו, ובלבד שעבודות החשמל נדרשות לצורך חיבור המבנה שחל לגביו הצו לרשת החשמל, ושחן תואמות את הוראות התוכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה.

עוד מוצע, כי בכל הנוגע לרשת חשמל תת-קרקעית, יראו עבודות חשמל שנעשות בהתאם להוראות שנקבעו בצו לפי פסקה (3)(א) כנוסחה המוצע, כעבודות שנעשות בהתאם לתוכנית מפורטת מאושרת. הוראה זו באה לאפשר את הקמת רשת החשמל התת-קרקעית בפטור מהיתר בהתאם לקבוע בסעיף 261(ד) לחוק. לפי אותו סעיף, אחד התנאים להקמתו של קו תשתית תת-קרקעי בפטור מהיתר הוא שהעבודות להקמתו נעשות לפי תכנית מפורטת מאושרת.

בכל הנוגע לעבודות להקמת רשת חשמל עילית המבוצעות לפי ההוראות שנקבעו בצו לפי פסקה (3)(א) כנוסחה המוצע, מוצע כי יחולו לעניין הרשאת ביצוען התקנות שקבע שר הפנים לפי סעיף 145(ו)(1) לחוק – תקנות התכנון והבנייה (הסדרת הולכה, חלוקה והספקה של חשמל), התשנ"ח-1998, כלומר תוגש בקשה להרשאה להקמת הקו והמיתקנים הנלווים לגורמים המפורטים בתקנות האמורות, בהתייחס לשטח בנוי או לשטח פתוח, לפי העניין.

בנוסף, מוצע כי ככל שאושרה התוכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה, לפי העניין, ונדרשה הסטה של

רשת החשמל והמיתקנים שהוקמו לפי הצו, לצורך התאמה לאותה תוכנית, תישא הרשות המקומית שבתחומה חל הצו בעלויות ההסטה.

מוצע כי ההסדר המוצע בהצעת החוק ייקבע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים מיום פרסומו של החוק המוצע. כדי לאפשר את השלמתן של העבודות מכוח הצווים שיינתנו לפיו במהלך תקופת הוראת השעה, מוצע להבהיר שצו שניתן במהלך אותה תקופה, ימשיך לעמוד בתוקפו גם לאחר סיומה.

ג. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, התקן וההיבט המינהלי

אין

ד. הערות משרדי הממשלה והציבור

הצעת החוק פורסמה להערות.

במסגרת זאת, התקבלו הערות הציבור כדלקמן :

1. אין לאפשר הקמת קווים עיליים מכח הצו אלא רק במקומות בהם אין בתי מגורים, זאת בין היתר על מנת לשמור על קווי החשמל בתקופת מלחמה.
בהתייחס להערה זו יצוין כי בהתאם לנוסח המוצע, העבודות צריך שיהיו תואמות להוראות התכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה, לפי העניין. אין מקום לקבוע בצו הוראות הסוטות מההוראה התכנונית שנקבעה בתכנית כאמור.
2. הערת נוסח של חברת החשמל אשר הוטמעה.

כמו כן, התקיים דיון בהצעת החוק במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. מצורף פרוטוקול הדיון.

ה. הערות הממונה על התקציבים במשרד האוצר לטיטת החוק

אין בהצעה השפעה על תקציב המדינה.

ו. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), אין מניעה משפטית בקידום ההצעה.

ז. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק מטעם הממשלה :

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס'...), התשפ"ה-2025

הוראת שעה	1.	(א) בתקופה של חמש שנים מיום תחילתו של חוק זה (להלן – תקופת הוראת השעה), יקראו את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 ¹ (להלן – החוק העיקרי), כך שבסעיף 157א(ח), בסופו יבוא :
-----------	----	---

1. ס"ח התשכ"ה, עמ' 307 ; התשפ"ה, עמ' 110.

	י"א(3)	(א) בצו כאמור בפסקה (1), רשאי שר הפנים, לבקשת הרשות המקומית שבתחומה חל הצו, לקבוע הוראות המאפשרות הקמת רשת חשמל בשטח שעליו חל הצו, ובכלל זה הקמת מיתקנים הדרושים לצורכי רשת החשמל, וכן מבנים ומיתקנים המשמשים להשנאה של חשמל ממתח גבוה למתח נמוך, למעט קווי חשמל במתח עליון וקווי חשמל במתח על-עליון (בפסקה זו – עבודות חשמל), ובלבד שמתקיימים שני אלה:
--	--------	---

(1) עבודות החשמל נדרשות לצורך חיבור מבנה שחל לגביו הצו, לרשת החשמל;

(2) עבודות החשמל תואמות את הוראות התוכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה, לפי העניין, כאמור בפסקה (1).

(ב) קבע שר הפנים הוראות כאמור בפסקת משנה (א), יחולו הוראות אלה:

(1) ההוראות לפי סעיף 145(ו)(1) יחולו לעניין הרשאת ביצוען של עבודות חשמל שנעשות בהתאם להוראות כאמור בפסקת משנה (א);					
(2) לעניין סעיף 261(ד)(2), יראו עבודות חשמל שנעשות בהתאם להוראות כאמור בפסקת משנה (א), כעבודות שנעשות בהתאם לתוכנית מפורטת מאושרת;					
(ג) אושרה התוכנית האמורה בפסקת משנה (א)(2), ונדרשה הסטה של רשת החשמל שהוקמה בהתאם להוראות שנקבעו בצו לפי פסקת משנה (א) רישא, לשם התאמת רשת החשמל לתוכנית שאושרה, תישא הרשות המקומית שבתחומה חל הצו בעלויות ההסטה; בפסקת משנה זו, "רשת החשמל" – לרבות המיתקנים והמבנים האמורים בפסקת משנה (א) רישא.					

(ב) צו שניתן לפי סעיף 157א(ח)(3) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף קטן (א), בתקופת הוראת השעה, ימשיך לעמוד בתוקפו גם אחרי תום אותה תקופה.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 157א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק) קובע כי אין לספק חשמל ומים לבניין ואין להתקין בו טלפון אלא לאחר שמבקש החיבור המציא אישור מאת הרשות המאשרת, כהגדרתה באותו סעיף, או היתר בנייה, לפי העניין.

בסעיף 157א(ח) לחוק מעוגן חריג לכלל זה, שלפיו שר הפנים רשאי לקבוע, בצו, לאחר התייעצות עם הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, כי הוראות סעיף 157א לחוק לא יחולו לעניין חיבור כאמור בשטח פלוני, לגבי מבנה המשמש למגורים הנמצא באותו שטח, שבנייתו הסתיימה עד יום י"ד בטבת התשע"ח (1 בינואר 2018), ולא נוספה לו בנייה מאותו מועד (להלן – המבנה). זאת, אם התמלאו לגבי התנאים המנויים בסעיף, ובכלל זה שהוגשה למוסד התכנון המוסמך תכנית מפורטת המאפשרת מגורים בשטח נשוא הצו, ואם מגיש התוכנית אינו משרד ממשלתי או רשות שהוקמה על פי דין והתוכנית המוצעת אינה תואמת תכנית כוללת – הוחלט על הפקדתה של התוכנית; ושמבקש החיבור צירף לבקשתו ערבות בנקאית לטובת הוועדה המקומית והרשות המקומית הנוגעות בדבר להבטחת תשלום החיובים שהיה חב בהם אילו הייתה מוגשת בקשה להיתר בנייה למבנה שלגביו מבוקש החיבור (ראו סעיף 145(ד)(1) לחוק).

מכוחו של סעיף 157א(ח) לחוק ניתנו מספר צווים, והוגשו מכוחם בקשות מעטות לחיבור חשמל. נוסף על כך, ביתס לחלק גדול מהצווים, חברת החשמל נתקלה בקושי לחבר את בתי המגורים המצויים בשטח הצו לחשמל, זאת מאחר שבמתחמים אלה לא חלה תכנית שאפשר להקים מכוחה קווי חשמל ומיתקני חשמל.

לנוכח האמור ובמטרה לאפשר חיבור בפועל לחשמל של בתי המגורים שבשטח הצווים הניתנים מכוח סעיף 157א(ח) לחוק, מוצע לאפשר לשר הפנים לקבוע בצו כאמור גם הוראות המאפשרות לבצע, בשטח שחל עליו הצו, עבודות לפריסת רשת חשמל ובכלל זה הקמת מיתקנים הדרושים לצורכי רשת החשמל, וכן הקמת מבנים ומיתקנים המשמשים להשגחה של חשמל ממתח גבוה למתח נמוך, למעט קווי חשמל במתח עליון (161 קילוואט) וקווי חשמל במתח על-עליון (400 קילוואט), זאת לבקשת הרשות המקומית שבתחומה חל הצו, ובלבד שעבודות החשמל נדרשות לצורך חיבור המבנה שחל לגביו הצו לרשת החשמל, ושהן תואמות את הוראות התוכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה.

עוד מוצע, כי בכל הנוגע לרשת חשמל תת-קרקעית, יראו עבודות חשמל שנעשות בהתאם להוראות שנקבעו בצו לפי פסקה (א)(3) כנוסחה המוצע, כעבודות שנעשות בהתאם לתוכנית מפורטת מאושרת. הוראה זו באה לאפשר את הקמת רשת החשמל התת-קרקעית בפטור מהיתר בהתאם לקבוע בסעיף 261(ד) לחוק. לפי אותו סעיף, אחד התנאים להקמתו של קו תשתית תת-קרקעי בפטור מהיתר הוא שהעבודות להקמתו נעשות לפי תכנית מפורטת מאושרת.

בכל הנוגע לעבודות להקמת רשת חשמל עילית המבוצעות לפי ההוראות שנקבעו בצו לפי פסקה (א)(3) כנוסחה המוצע, מוצע כי יחולו לעניין הרשאת ביצוען התקנות שקבע שר הפנים לפי סעיף 145(ו)(1) לחוק – תקנות התכנון והבנייה (הסדרת הולכה, חלוקה והספקה של חשמל), התשנ"ח-1998, כלומר תוגש בקשה להרשאה להקמת הקו והמיתקנים הנלווים לגורמים המפורטים בתקנות האמורות, בהתייחס לשטח בנוי או לשטח פתוח, לפי העניין.

בנוסף, מוצע כי ככל שאושרה התוכנית שהוגשה או שהוחלט להפקידה, לפי העניין, ונדרשה הסטה של רשת החשמל והמיתקנים שהוקמו לפי הצו, לצורך התאמה לאותה תוכנית, תישא הרשות המקומית שבתחומה חל הצו בעלויות ההסטה.

מוצע כי ההסדר המוצע בהצעת החוק ייקבע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים מיום פרסומו של החוק המוצע. כדי לאפשר את השלמתן של העבודות מכוח הצווים שיינתנו לפיו במהלך תקופת הוראת השעה, מוצע להבהיר שצו שניתן במהלך אותה תקופה, ימשיך לעמוד בתוקפו גם לאחר סיומה.

מוגש על ידי שר הפנים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק הסיוע המשפטי (סיוע לאזרחים ותיקים שחוו עוקץ וניצול כלכלי) (תיקון מס'...), התשפ"ה-2025.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

חוק הסיוע המשפטי, התשלי"ב-1972 (להלן – החוק) והתקנות מכוחו קובעים באילו עניינים ובאיזה היקף יינתן סיוע משפטי, למי שידו אינו משגת וזאת בכפוף למבחן סיכוי משפטי. כמו כן, בתוספת לחוק נקבעו מספר עניינים בהם יינתן סיוע משפטי בהיקף שנקבע בתוספת ללא בחינת הזכאות הכלכלית או הסיכוי המשפטי, או שניהם יחד, בהתאם לקבוע בכל פרט מהפרטים בתוספת. בשנים האחרונות מתרחבות תופעות של עוקץ וניצול כלכלי של אזרחים ותיקים. תופעות אלו הובילו לתיקוני חקיקה ולהחלטות ממשלה שונות, ובהן, למשל, החלטת הממשלה מס' 450 מיום ל' בתשרי התשפ"א (18 באוקטובר 2020) בעניין תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים פגיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה. ממחקרים בתחום הגנת הצרכן עולה כי אזרחים ותיקים שנפגעו מניצול כלכלי מתקשים פעמים רבות לשתף בניצול שחוו בשל תחושות בושה ומבוכה, ולעתים אף בשל שיטת ההטעיה ובשל חוסר מודעות לכך שהם נפלו קורבן למעשה של עוקץ או ניצול כלכלי. חוסר בידע נגיש על האפיקים הרלוונטיים שבהם ניתן לפעול לתיקון המצב, כמו גם חשש מהתמודדות עם הפעולות הנדרשות לשם כך, מובילים אף הם לכך שמרבית המקרים אינם מדווחים ומטופלים, או נזנחים אחרי הגשת תלונה. הפגיעה הכלכלית והנפשית, כמו גם ערעור תחושת האמון והביטחון עלולים להשפיע באופן קשה על האזרח הוותיק ולפגוע בחוסנה של האוכלוסייה המבוגרת בכללותה, ויש להם השלכות על מעגלים משפחתיים נוספים. התיקון המוצע נועד לסייע לאזרחים ותיקים שחוו עוקץ או ניצול כלכלי תוך ניצול של קושי, חולשה, מצב קוגניטיבי, מצב בריאותי או קשיי שפה, לממש את זכויותיהם ולפעול באפיקים המשפטיים המתאימים לשם מיצוי זכויותיהם. הסיוע יינתן ללא הצורך לעמוד בנטל מבחן הזכאות הכלכלית אשר יכול להוות חסם משמעותי בפנייה לקבלת סיוע.

ג. עיקרי החוק המוצע:

מוצע לתקן את התוספת לחוק ולקבוע כי לאזרחים ותיקים שגילם מעל 65 שנים יינתן סיוע משפטי, ללא מבחן כלכלי, בקשר להליכים בעילות של טעות, הטעיה, כפייה או עושק לפי חוק החוזים התשלי"ג-1973, בקשר להליכים בעילות של הטעיה והפעלת השפעה בלתי הוגנת לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, או בקשר להליכים בעילות התרמית והגזל לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש], וזאת במקרים שבהם המעשים המבססים את העילה נעשו תוך ניצול של קושי (למשל בדידות, יחסי תלות, העדר אוריינות דיגיטלית), חולשה, מצב קוגניטיבי, מצב בריאותי או קשיי שפה של האדם. על מנת לאפשר לסיוע המשפטי במשרד המשפטים היערכות ליישומו מוצע לקבוע כי החוק ייכנס לתוקף לאחר שלושה חודשים מיום פרסומו.

ד. השפעת טיוטת החוק המוצע על הדיון הקיים:

הצעת חוק מרחיבה את זכאות אוכלוסיית האזרחים הוותיקים לסיוע משפטי, במקרים שבהם אזרחים ותיקים חוו עוקץ או ניצול כלכלי תוך ניצול של קושי, חולשה, מצב קוגניטיבי, מצב בריאותי או קשיי שפה.

ה. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

הסיוע המשפטי המוצע במסגרת החוק יינתן לבני 65 ומעלה, בנסיבות האמורות בחוק. הרחבת הזכאות לסיוע משפטי תשפר את מצבם של האזרחים הוותיקים בישראל ותסייע להם לקדם את זכויותיהם ולהגן על חוסנם הכלכלי.

ו. השפעת טיטוט החוק המוצע על התקציב המדינה

במסגרת יישום הצעת החוק נדרשים עד 850 אלפי ש"ח בשנה לסיוע המשפטי במשרד המשפטים. לצורך כך הוקצו המשאבים הנדרשים במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התשפ"ה-2024.

ז. השפעת טיטוט החוק על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המנהלי

יישום החוק אינו דורש תוספת תקנים.

ח. הערות שהתקבלו לתזכיר החוק:

לתזכיר החוק התקבלו מספר הערות ציבור, להלן העיקריות שבהן:

1. הרחבת הסיוע המשפטי להליכים נגד גופים פיננסיים (חח"כ מירב כהן, הקליניקה לזכויות

זקנים וניצולי שואה באוניברסיטת בר אילן) - מאחר שבמקרים רבים מבצעי התרמית אינם ניתנים לאיתור והגורמים היחידים מהם ניתן לדרוש את הכסף שאבד הם גופים פיננסיים, הוצע להעניק סיוע משפטי ללא מבחן זכאות כלכלית גם בהליכים נגד תאגידים בנקאיים וחברות מימון ואשראי אשר הפרו את חובת הזהירות המוטלת עליהם, העלימו עין מפעולות חשודות ולא מנעו או עצרו את מעשה ההונאה או התרמית. מאחר שמדובר בהרחבת משמעותית של הסיוע המשפטי ובהליכים נגד צדדי ג' שאינם הגורם המעורר, הוצע כי הרחבת הסיוע כמוצע תיבחן בהמשך הליכי החקיקה. כן תיבחן בהמשך הליכי החקיקה הענקת סיוע משפטי ללא זכאות כלכלית בהליכים מכוח סעיף 24 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 אשר קובע את הסדר האחריות בנסיבות של שימוש לרעה באמצעי תשלום.

2. הכפפת הסיוע המשפטי להתקיימותה של עבירה פלילית, והרחבתו להליכים פליליים

וללהליכים אזרחיים הנובעים מהם (חח"כ מירב כהן) - נטען כי הזכאות לסיוע משפטי כפי המוגדר בהצעת החוק עלולה להוביל ל"נפילת מקרים בין הכיסאות" ולכן נכון יותר לחבר את הזכאות לסיוע משפטי לעבירות רלוונטיות בחוק העונשין (כגון קבלת דבר במרמה). מאחר שמרבית מקרי העוקץ והניצול לא יבשילו להליך פלילי, נמצא כי לא נכון לקשור בין הזכאות לסיוע משפטי לבין קיומה של עבירה פלילית. לעניין מתן סיוע משפטי לנפגעי עבירה בעבירות מרמה - לאור המשמעות התקציבית המשמעותית של מתן סיוע ללא מבחני זכאות כלכלית, אשר אינו ניתן דרך כלל לנפגעי עבירות (למעט נפגעי עבירות המתה, מין וסחר בבני אדם), הערה זו לא התקבלה.

3. חשש מייחוד הסיוע המשפטי לייצוג בתביעות בלבד (חח"כ מירב כהן) - נטען כי הניסוח

"ההליכים משפטיים" מרמז כי יינתן סיוע משפטי מסוג ייצוג בתביעה בלבד, בעוד שרבים מן הנפגעים שהם אזרחים ותיקים זקוקים דווקא לליווי ולקבלת ייעוץ וסיוע במימוש זכויותיהם. ההערה התקבלה, הנוסח תוקן.

4. הסתייגות מהחלת החוק על מצבים שחל עליהם חוק המתנה (עו"ד פרטי) - נטען כי יש לוודא

כי עילות חוק החוזים הכלליות - טעות, עושה, כפייה והטעיה - לא יחולו לעניין חוק זה על חוק המתנה, ולכל הפחות לעניין מתנות בתוך המשפחה. מאחר שניצול כלכלי יכול לבא לידי ביטוי גם בקשר להענקת מתנה, נקבע כי אין מקום להחריג מתנות שניתנו תוך הטעיה או ניצול, גם

אם אלו מתנות שניתנו בתוך המשפחה. ההערה לא התקבלה.

ט. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) סמכה ידה על ההצעה.

להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר

הצעת חוק מטעם משרד המשפטים:

הצעת חוק הסיוע המשפטי (סיוע לאזרחים ותיקים שחוו עוקץ וניצול כלכלי) (תיקון מס'...),

התשפ"ה-2025

תיקון התוספת 1. בחוק הסיוע המשפטי, התשל"ג-1973¹, בתוספת, אחרי פרט 15 יבוא:

"16. לאדם שמלאו לו 65 שנים, בכל הנוגע להליך בשל עילה מהעילות המפורטות להלן, המבוססת, בין השאר, על ניצול של קושי, חולשה, מצב קוגניטיבי, מצב בריאותי או קשיי שפה של האדם, וסעיף 3 לא יחול:

(1) טעות, הטעיה, כפייה או עושק כמשמעותם בסעיפים 14, 15, 17 או 18 לחוק תחוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973²;

(2) הטעיה או הפעלת השפעה בלתי הוגנת כמשמעותם בסעיפים 2 או 3 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981³;

(3) גזל או תרמית כמשמעותם בסעיפים 52 או 56 לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]⁴."

תחילה 2. תחילתו של חוק זה שלושה חודשים מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 1 חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972 (להלן – החוק), והתקנות מכוחו, קובעים באילו עניינים ובאיזה היקף יינתן סיוע משפטי למי שידו אינו משגת, וזאת בכפוף למבחן סיכוי משפטי. כמו כן, בתוספת לחוק נקבעו כמה עניינים שבהם יינתן סיוע משפטי בהיקף שנקבע בתוספת, בלא בחינת הזכאות הכלכלית או הסיכוי המשפטי או שניהם יחד.

בשנים האחרונות מתרחבות תופעות של עוקץ וניצול כלכלי של אזרחים ותיקים. תופעות אלו הובילו לתיקוני חקיקה ולהחלטות ממשלה שונות, ובהן, למשל, החלטת הממשלה מס' 450 מיום ל' בתשרי התשפ"א (18 באוקטובר 2020) בעניין תוכנית חירום לחיזוק המאבק נגד עוקץ וניצול צרכנים אזרחים ותיקים וצרכנים גיעים אחרים במיוחד בעידן משבר הקורונה.

ממחקרים בתחום הגנת הצרכן עולה כי אזרחים ותיקים שנפגעו מניצול כלכלי מתקשים פעמים רבות לשתף בניצול שחוו בשל תחושות בושה ומבוכה, ולעתים אף בשל שיטת ההטעיה ובשל חוסר מודעות לכך שהם נפלו קורבן למעשה של עוקץ או ניצול כלכלי. חוסר בידע נגיש על האפיקים הרלוונטיים שבהם ניתן לפעול לתיקון המצב, כמו גם חשש מהתמודדות עם הפעולות הנדרשות לשם כך, מובילים אף הם לכך שמרבית המקרים של עוקץ או ניצול כאמור אינם מדווחים ומטופלים, או נזנחים אחרי הגשת תלונה. הפגיעה הכלכלית והנפשית, כמו גם ערעור תחושת האמון והביטחון עלולים להשפיע באופן קשה על האזרח הוותיק ולפגוע בחוסנה של האוכלוסייה המבוגרת בכללותה, ויש להם השלכות על מעגלים משפחתיים נוספים. במטרה להתמודד עם הקשיים המתוארים לעיל, מוצע לתקן את התוספת לחוק ולקבוע כי לאזרחים

¹ ס"ח התשל"ב, עמ' 95; התשפ"ה, עמ' 268.

² ס"ח התשל"ג, עמ' 118.

³ ס"ח התשמ"א, עמ' 248.

⁴ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.

ותיקים שגילם מעל 65 שנים יינתן סיוע משפטי בקשר להליכים בעילות של טעות, הטעיה, כפייה או עושק לפי חוק החוזים התשל"ג-1973, בקשר להליכים בעילות של הטעיה והפעלת חשפעה בלתי הוגנת לפי חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, או בקשר להליכים בעילות התרמית והגזל לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש], וזאת במקרים שבהם המעשים המבססים את העילה נעשו תוך ניצול של קושי (למשל בדידות, יחסי תלות, העדר אוריינות דיגיטלית), חולשה, מצב קוגניטיבי, מצב בריאותי או קשיי שפה של האדם. הסיוע יינתן לאזרח ותיק כאמור בלא דרישה לעמידה במבחן הזכאות הכלכלית, אשר יכול להוות חסם משמעותי לפנייה לקבלת סיוע.

סעיף 2 מוצע לקבוע כי החוק ייכנס לתוקף שלושה חודשים לאחר יום פרסומו, וזאת כדי לאפשר לסיוע המשפטי במשרד המשפטים היערכות ליישומו.

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן: "הוראת השעה") הוארכה, במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים, תקופת המאסר המירבית שאותה ניתן לשאת בעבודות שירות, משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר. על פי הוראת השעה, בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות. במסגרת הוראת השעה נקבעה תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים וכן נקבע בסעיף 151 מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן: "ועדת דורנר"). במסגרת ההמלצות הוצע, בין היתר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר והוחלט, בין היתר, "לקבוע בהוראת שעה סמכות לבתי המשפט לפיה ניתן יהיה להמיר עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות...".

במהלך חקיקת הוראת השעה הובהר כי הכוונה היא ללוות את הוראת השעה במחקר אשר יבחן את השפעת הוראת השעה והאם היא משיגה את התכלית של צמצום השימוש במאסרים קצרים על-ידי המרת עונשי מאסר נוספים בעבודות שירות, או שמא התיקון מביא לתוצאות אחרות, כגון הארכת עבודות השירות לתשעה חודשים במקרים שבהם לפני חקיקת הוראת השעה הוטלו עבודות שירות למשך שישה חודשים. בהתאם לתוצאות המחקר המלווה אמורה להתקבל ההחלטה האם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה.

תיקון החוק נקבע מלכתחילה, כאמור, כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, החל מיום 1 באפריל 2019. בסמוך לתום תקופת הוראת השעה נחקק חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א – 2021, לפיו הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות. זאת, מאחר שבאותו מועד נמצא המחקר המלווה בשלביו הראשוניים, בשל עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל של המחקר ומאחר שלמגפת הקורונה היתה השפעה על היבטים שונים של התנהלות ההליכים המשפטיים, גזירת הדין, ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו. מצב דברים זה הקשה על גיבוש תמונת מצב ברורה בתקופה זו בנוגע להשפעת הוראת השעה ואופן השימוש בה על ידי בתי המשפט. על-כן, באותה נקודת זמן נמצא כי לא ניתן לעמוד עדיין על השפעתה של חקיקת הוראת השעה ולקבוע האם השיגה את מטרתה ועל כן הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות לצורך השלמת המחקר המלווה וקבלת החלטה, על בסיס הממצאים שייאספו, בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

תקופת הוראת השעה הוארכה בשנתיים נוספות בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023 (להלן: תיקון מס' 2). זאת, לאחר שעורכי המחקר מצאו כי המגמה שנצפתה לאורך כל תקופת הוראת השעה, בכל הנוגע לשאלת אופן השימוש בעונש זה היא מגמה שאינה עקבית, ועל כן לא ניתן להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי על מנת לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בהקשר זה.

תוקפה של הוראת השעה יסתיים ביום י"ח באייר התשפ"ה (16 במאי 2025). בתקופה שחלפה מאז חקיקת

תיקון מס' 2 המחקר המלווה הושלם. המחקר העלה כי אין קשר ליניארי בין הירידה בין מספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה שנצפתה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודת שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. המחקר העלה כי, בעיקר בתקופת הטמעת הוראת השעה (2019 – 2020), ניכרה בקרב עובדי שירות החמרת ענישה כך שהקבוצה של עובדי שירות אשר שפוטו לעונשי מאסר בעבודת שירות לתקופה של שישה עד תשעה חודשים גדלה על חשבון קבוצת השפוטו למאסר בעבודת שירות לתקופה של שלושה עד שישה חודשים. עם זאת, בהמשך (בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה) נמצא כי מגמת החמרת הענישה נבלמה וחל היפוך מגמה, כך שעונשי מאסר בעבודת שירות לתקופות של 6 עד 9 חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. המחקר העלה כי מגמה זו נמשכת.

לצד זאת, במסגרת המחקר נמצא עוד כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות, כך שאוכלוסיות נוספות שנדונו בעבר למאסר מאחורי סורג ובריה נדונות כעת גם לעבודות שירות. עוד נמצא כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות בטרם תתקבל החלטה באשר להסדר קבע. המחקר שנערך הותיר אי-בהירות באשר להשפעת חקיקתה של הוראת השעה: לא ניתן לקבוע שהוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יחד עם זאת, העובדה שבכל זאת חלה עליה במספר עובדי השירות, ומגמת הרחבת הרשת שאפיינה את התקופה הראשונית לתחולת הוראת השעה נעצרה, בצירוף השינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות, יכולים להתיישב עם שימוש משמעותי יותר בכלי עונשי זה. הארכת הוראת השעה תאפשר מעקב אחר המגמות בשימוש באמצעי זה באופן שיסייע בקבלת החלטה מושכלת לעניין הסדר הקבע הנדרש. יובהר כי מעקב זה יתקיים שלא במסגרת מחקר מלווה אלא במסגרת איסוף נתונים שוטף.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1: הוראת השעה שנקבעה חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 תוארך לפרק זמן נוסף של שלוש שנים.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

החוק יתוקן בהתאם למוצע.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה.

ו. נוסח החוק המוצע:

להלן נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:

תזכיר הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025

1.	בתיקון מס' 133 – הוראת שעה, התשע"ח – 2018 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, ברישאה, אחרי "מיום תחילתו של חוק זה" יבוא "ובתקופה של חמש שנים מיום תחילתו של חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023".
----	---

ד ב ר י ה ס ב ר

בסעיף 1(1) לחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן – הוראת השעה), המתקן את סעיף 51ב(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: החוק), נקבע כחוראת שעה לתקופה של שנתיים, הסדר ולפיו תקופת המאסר המרבית שאותה ניתן יהיה לשאת בעבודות שירות, תוארך משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר. בהתאם לכך בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות.

נוסף על כך, במסגרת הוראת השעה נקבע שתותאם תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות כהגדרתו בסעיף 51א לחוק (להלן – עובד שירות) שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים, וכן נקבע בסעיף 1(3) להוראת השעה, המוסיף לחוק את סעיף 151, מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינות בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן – ועדת דורנר). במסגרת ההמלצות הוצע, בין השאר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת ממשלה מס' 1840 מיום ז' באב התשע"ט (11 באוגוסט 2016) בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר והוחלט, בין השאר: "לקבוע בהוראת שעה סמכות לבתי המשפט לפיה ניתן יהיה להמיר עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות...".

במהלך חקיקת הוראת השעה הובהר כי הכוונה היא ללוות את הוראת השעה במחקר, ועל פי תוצאותיו תתקבל ההחלטה אם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה. מטרת המחקר לבחון את השפעת הוראת השעה ואם היא משיגה את התכלית של צמצום השימוש במאסרים קצרים על ידי המרת עונשי מאסר נוספים בעבודות שירות, או שמא התיקון מביא לתוצאות אחרות, כגון הארכת עבודות השירות לתשעה חודשים במקרים שבהם לפני חקיקת הוראת השעה הוטלו עבודות שירות למשך שישה חודשים.

תיקון החוק נקבע מלכתחילה, כאמור, כחוראת שעה לתקופה של שנתיים, מיום כ"ה באדר ב' התשע"ט (1 באפריל 2019). בסמוך לתום תקופת הוראת השעה נחקק חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א – 2021, ולפיו הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות. זאת, מאחר שבאותו מועד המחקר המלווה היה בשלביו הראשוניים, בשל עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל של המחקר וכן מאחר שלמגפת הקורונה הייתה השפעה על היבטים שונים של התנהלות החליכים המשפטיים, גזירת הדין ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו. מצב דברים זה הקשה על גיבוש תמונת מצב ברורה בנוגע להשפעת הוראת השעה ואופן השימוש בה על ידי בתי המשפט. על כן, באותה נקודת זמן נמצא כי טרם היה ניתן לעמוד על השפעתה של חקיקת הוראת השעה ולקבוע אם השיגה את מטרתה. בנסיבות אלה הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות לצורך השלמת המחקר המלווה וקבלת החלטה, על בסיס הממצאים שייאספו, בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

המחקר המלווה, אשר נערך על ידי מחלקת המחקר של משרד המשפטים וענף המחקר של שירות בתי הסוהר העלה כי בשנתיים שלאחר חקיקת הוראת השעה (השנים 2019 – 2020, להלן - תקופת ההטמעה) ניכרה מגמה של החמרת ענישה (קרי: הקבוצה של עונשי מאסר בעבודות שירות של 6-9 חודשים גדלה על חשבון הקבוצה של עונשי מאסר בעבודות שירות של 3-6 חודשים), אך בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה (שנת 2021) נמצא כי חל היפוך מגמה, ונראה היה כי עונשי עבודות שירות לתקופות של 6 עד 9 חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. עורכי המחקר סברו כי מאחר שהמגמה אשר נצפתה לאורך תקופת הוראת השעה אינה עקבית, לא ניתן היה - באותו שלב - להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי כדי לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בעניין זה.

לאור האמור הוארך תוקפה של הוראת השעה בשנתיים נוספות [חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023 (להלן – תיקון מס' 2)]. הארכת תקופת הוראת השעה אפשרה את הארכת תקופת המחקר לצורך קבלת החלטתה בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה. בנוסף, במסגרת תיקון מס' 2 תוקן סעיף 151 לחוק, כך שנקבע בו, במסגרת הוראת השעה, מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות גם לעובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שישה חודשים, ובלבד שתקופת עבודת השירות לא תפחת משלושה חודשים. במסגרת הסדר זה נקבע כי ביחס לעובד שירות כאמור, תקוצר תקופת עבודת השירות בהתאם לתקופות שנקבעו בחוק, אם ניתן בעניינו אישור מפקח על כך שביצע את עבודת השירות כנדרש וברציפות בהתאם להוראות סעיף 151 לחוק, ובלבד שלא התל בעניינו הליך של הפסקה מנהלית של עבודת השירות לפי סעיף 51 לחוק זה. עם זאת, ובשונה מההסדר שנקבע לעניין קיצור תקופת עבודת השירות ביחס למי שנדון לעונש של מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים, לא הוחלה על עובד שירות אשר נושא מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שישה חודשים הוראת סעיף 151(א)(2) לחוק שלפיה נדרש גם אישור קצין מבחן בדבר עמידתו של עובד שירות בתכנית שנקבעה לו לפי סעיף 51ג לחוק.

המחקר המלווה הושלם ומתבסס על נתוני השנים 2017 – 2022. כן נבדקו, לשם השלמת התמונה, גם נתוני השנים 2023 – 2024 ביחס לחלק מן הסוגיות שנבחנו במסגרת המחקר.

עיקרי ממצאי המחקר

1. בין השנים 2017 עד 2020 היה מספר עובדי השירות בירידה. מאז שנת 2020 ניכרת עליה חדה במספר עובדי השירות. מספר האסירים השפוטים לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים היה בירידה קלה בין השנים 2017 – 2020, אך לאחר מכן לא ניכרה עליה בהיקפה של אוכלוסייה זו במקביל לעליה שנרשמה במספר עובדי השירות. לאור האמור, לא נמצא במחקר קשר ליניארי בין הירידה בין מספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. בחינת נתונים עדכנית לשנים 2023 – 2024 העלתה כי המגמה האמורה נמשכת ולא ניתן לקבוע כי העלייה במספר עובדי השירות נבעה דווקא מצמצום בשיעור המאסרים לתקופות דומות.

2. בשנתיים שלאחר חקיקת הוראת השעה ניכרה מגמה של החמרת ענישה (קרי: הקבוצה של עונשי מאסר בעבודות שירות של 6 עד 9 חודשים גדלה על חשבון הקבוצה של עונשי מאסר בעבודות שירות של 3 עד 6 חודשים). עם זאת, בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה נמצא כי חל היפוך מגמה, ונראה כי עונשי עבודות שירות לתקופות שבין 6 עד 9 חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. (כפי שצוין, נוכח האמור הוחלט על הארכת הוראת השעה באופן שאיפשר את המשך המחקר). מגמה זו נמשכה גם בתקופה שנבחנה במסגרת תיקון מס' 2.

3. מאחר שהמחקר העלה כי העליה בשיעור עובדי השירות אינה נובעת בהכרח מירידה בשיעור האסירים השפוטים, או מירידה בהיקף הטלת עונשים שאינם מאסר בפועל או מאסר בעבודת שירות, נבחנו במסגרת המחקר הקשרים רחבים יותר הנוגעים למאפייני העבירה ופרופיל עובדי השירות. בחינה זו העלתה כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות. כך, למשל, נמצא כי לאחר תחילת הוראת השעה חלה עליה בשיעור עובדי השירות שנידונו לעונש זה בגין עבירות סמים, תעבורה ורכוש, למול ירידה בשיעור עובדי השירות שנידונו לעונש זה בגין עבירות אלימות. לאור שינויים אלה והתארכות תקופות המאסר בעבודות שירות שיערו עורכי המחקר כי הדבר קשור לשיעור גדול יותר של עונשי עבודות שירות בקרב נידונים בגין עבירות סמים ורכוש.

4. מנגנון קיצור תקופת עבודות השירות - ממצאי המחקר העלו כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. לצד האמור נמצא כי ככל שתקופת עבודות השירות שנגזרה על נידון ארוכה יותר, כך עולה שיעור ההפסקות המינהליות והשיפוטיות של עבודות השירות, כאשר קרוב למחצית ממקרי הפסקת עבודות השירות הם בקרב השפוטים לעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים. רצידיבזם של עובדי שירות – בהתאם לנתוני המחקר, שיעור הרצידיבזם של עובדי שירות עמד על 15%, בעוד שיעור הרצידיבזם של כלואים פליליים עמד על 39%.

אם כן, התמונה שהעלה המחקר אינה מאפשרת לקבוע כי הוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יש להביא בחשבון כי בתקופת הוראת השעה התרחשו אירועים חריגים דוגמת מגפת הקורונה, שניתן להניח שהיתה להם השפעה על הנתונים שעמדו בבסיס המחקר. לצד זאת, העליה במספר עובדי השירות והשינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות מצביעים בכל זאת על שימוש משמעותי ונרחב יותר בכלי עונשי זה. בנוסף, העובדה שהמחקר העלה כי שיעורי הרצידיבזם בקרב מי שנדונו לעבודות שירות נמוכים במידה משמעותית משיעורי הרצידיבזם של נידונים למאסר מאחורי סורג ובריה, מאירה על הצורך למצות את בחינת השימוש באמצעי עונשי זה.

נוכח המגמות העולות מהמחקר, והגם שהובהר על-ידי עורכי המחקר כי בהינתן פרק הזמן שחלף מאז חקיקת הוראת השעה נראה כי אין עוד טעם בהמשך המחקר, שכן יקשה לייחס ממצאים עדכניים להשפעת חקיקתה של הוראת השעה, מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות שבסופן תיערך בחינה, על בסיס מעקב שנתי שיערך בשירות בתי הסוהר, אחר היקפי השימוש בעונש של מאסר בעבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים. מעקב זה יאפשר לעמוד אופן השימוש בהוראת השעה ולקבל בתום תקופת הוראת השעה החלטה האם בכל זאת ניתן לומר כי הוראת השעה תורמת לפינוי מקומות כליאה והאם היא נותנת בידי בתי המשפט כלי עונשי משמעותי המאפשר ענישה חולמת בקהילה.

מוצע על כן להאריך את תקופת הוראת השעה בשלוש שנים נוספות.

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק איסור צריכת זנות, התשפ"ה - 2025

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

לקראת פקיעת חוק איסור צריכת זנות (תיקון חקיקה והוראת שעה) התשמ"ט - 2019 (להלן - חוק איסור צריכת זנות או החוק הקיים) ביולי 2025, מוצע לקבוע את האיסור הנורמטיבי של צריכת מעשה זנות הקבוע בסעיף 1(2) לחוק הקיים באיסור שאינו מותנה בהוראת שעה. מוצע לקבוע בהוראת שעה למשך חמש שנים את דרך האכיפה המנהלית של איסור זה באמצעות הטלת קנס קצוב וכך גם את יתר סעיפי החוק הקיים.

חוק איסור צריכת זנות, אשר נחקק בשנת 2019 ונכנס לתוקף ביולי 2020, קבע את האיסור על צריכת זנות כהוראת שעה לחמש שנים. קדמה לחוק עבודה של צוות בין משרדי שמינתה שרת המשפטים דאז, אשר בחן את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל, והגיש דוח ובו מתווה לקביעת עבירה של איסור צריכת זנות לשרת המשפטים בדצמבר 2017. החוק ביטא שינוי תפיסה משמעותי בנוגע להתנהגות שלא היתה אסורה עד לחקיקתו, והוראת השעה נועדה לאפשר בחינה לאחר תקופה של השפעות החוק על ההתנהגות האסורה ועל תופעת הזנות. יודגש, כי חוק איסור צריכת זנות היווה חלק ממהלך משולב שקידמה הממשלה לצמצום התופעה, שכלל בנוסף לאכיפה גם שיקום, הסברה וחינוך, ולווה בהחלטת ממשלה שתקצבה את המסגרות והמענים שיאפשרו לאוכלוסיות במעגל הזנות לצאת ממנו.

בעקבות חקיקת החוק נחקקו תקנות איסור צריכת זנות (אמצעי חלופי להטלת קנס) התש"ף - 2020¹, וכן נקבעה הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 4.1115 בנושא: "מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה)", תשע"ט - 2019.

היום, כאשר חלפו כמעט חמש שנים מחקיקת חוק איסור צריכת זנות, ולאחר שהתקיימה עבודת מטה במשרד המשפטים שכללה בחינת תוצרי המחקר המלווה שערך מכון מאירס גזיינט-ברוקדייל (להלן - המחקר המלווה), מפגשי שיתוף ציבור ושיבות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמי תברה אזרחית, נראה כי הנורמה של איסור צריכת זנות הופנמה בחברה הישראלית, ויש חשיבות בשימורה. יש חשיבות ציבורית וחברתית בעיגון העבירה הפלילית של צריכת זנות כהוראת קבע, לאור ההכרה בנוזקים שנגרמים כתוצאה מהתופעה לאוכלוסיות שנמצאות במעגל הזנות, ומכך שישנו קושי לראות בהימצאות בזנות תוצר של בחירה אוטונומית גרידא. לכן, גם אם צרכני הזנות אינם מחוללי התופעה, הרי שהם אלו המאפשרים לתופעה זו להמשיך ומגיעים אותה ובכלל זאת את הפגיעה באוכלוסיה זו.

עם זאת, עלה כי בנוגע לאופן האכיפה של איסור צריכת זנות, יש מקום להאריך את הוראת השעה לתקופה נוספת שבסופה ניתן יהיה להגיע למסקנות מבוססות יותר באשר לדרך האכיפה שתוביל לצמצום התופעה. זאת משום שביחס לאכיפה והשפעותיה על הציבור, כמו גם השפעותיה על האפשרות של האוכלוסיות לצאת ממעגל הזנות - הבחינה הנדרשת טרם מוצתה במהלך תקופת הוראת השעה, ועוד קשה לאמוד את ההשלכות וההשפעות של החוק.

ג. עיקרי החוק המוצע

1 ק"ת תש"ף מס' 8733 מיום 2.9.2020 עמ' 2553.

עיקר 1: קביעת האיסור על צריכת זנות כהוראת קבע - מטרתה של קביעת העבירה המוצעת היא להביא לצמצום צריכת הזנות בישראל, לנוכח המאפיינים הפוגעניים של התופעה. מאפיינים אלו קיבלו ביטוי בדוח הצוות הבין משרדי וכן בדוח המחקר המלווה במסגרתו עלה כי מרבית הנשים ממעגל הזנות שרואיינו למחקר תמכו בחוק וסברו שיש חשיבות חברתית ב"אמירה" שהזנות היא פוגענית כלפי המעורבים בה. על כן, לנוכח החשיבות הציבורית בהכרה בנוזקים הקשים שנגרמים לאוכלוסיות המצויות במעגל הזנות, הקושי לראות בזנות תוצר של בחירה אוטונומית וכן חעובדה שצרכני הזנות מאפשרים את המשכיותה הפוגענית של התופעה – מוצע לקבוע את האיסור הנורמטיבי של העבירה כהוראת קבע.

עיקר 2: מוצע לקבוע את סעיפי החוק הקיים, שעיקרם הוא הסדרה של אופן ביצוע האכיפה של העבירה הפלילית כעבירה מינהלית שקנס קצוב בצדה והאמצעי החלופי כאלטרנטיבה לקנס הקצוב – במסגרת הוראת שעה למשך חמש שנים. זאת משום שבמסגרת חמש השנים של החוק הקיים טרם מוצתה בחינת ההשפעה של אופן האכיפה והשפעותיה על הציבור ועל האוכלוסייה ממעגל הזנות. מוצע כי במהלך תקופה זו יערך מחקר משלים למחקר המלווה לבחינת השפעותיה של הוראת השעה על תופעת הזנות.

עיקר 3: מוצע לבטל את עבירת המטרד לשם עיסוק בזנות, עבירה לפי סעיף 215(ג) לחוק העונשין. זאת משום שהתפיסה העומדת בבסיס העבירה אינה רלבנטית עוד ואינה עולה בקנה אחד עם תפיסתו של חוק איסור צריכת זנות, לפיו האוכלוסייה המצויה במעגל הזנות היא הגורם הנפגע. שכן, ברי כי חקירה פלילית, פתיחת תיק במשטרה ורישום פלילי של עבירת המטרד לשם עיסוק בזנות, כלפי מי שנמצא במעגל הזנות – עלולים לתייג ולהכתים את העוסק בזנות, ולהקשות על הליך השיקום החשוב של אוכלוסייה זו, כמו גם על יציאה ממעגל הזנות.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

החוק המוצע יחליף את החוק הקיים וייקבע את האיסור הנורמטיבי של איסור צריכת מעשה זנות הקבוע בסעיף 12(1) כהוראת קבע, בעוד שיתר סעיפי החוק הקיים שנוגעים לקביעת העבירה כעבירה מינהלית והאמצעי החלופי – ייקבעו כהוראת שעה נוספת לפרק זמן של חמש שנים.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

לחוק השלכה תקציבית לצורך מימון המחקר המלווה, אשר סוכם כי ימומן ממקורות משרדי המשפטים, הרווחה והביטחון החברתי וביטחון לאומי.

ו. השפעה על תחולה באזור יהודה ושומרון

אין תשפעה.

ז. עיקרי ההערות לתזכיר שלא אומצו בטיטות החוק:

לחוק התקבלו מעל 230 הערות מגורמי ממשלה, סניגוריה ציבורית, ארגוני חברה אזרחית ועוד. לחלן פירוט סוגי ההערות לתזכיר שלא התקבלו:

1. התנגדות לאיסור צריכת זנות – חלק מהארגונים התנגדו לקביעת האיסור, בשל הפגיעה באוכלוסיות בזנות והסכנה הטמונה להם, והחשש כי האיסור יחמיר את מצבן.
 2. הארכת הוראת השעה חלף קביעת איסור צריכת זנות כאיסור קבע – הסניגוריה הציבורית התנגדה לקביעת איסור צריכת זנות כהוראת קבע וסברה כי יש להאריך את הוראת השעה ולבחון את יישומה והשפעתה בטרם תתקבל החלטה האם יש לתקן את האיסור כעבירה פלילית קבועה.
 3. החמרת הענישה ואכיפת העבירה של איסור צריכת זנות כעבירה פלילית רגילה – ארגונים אחרים טענו כי יש לקבוע ענישה חמורה יותר בצד איסור צריכת זנות ולאכפו כעבירה פלילית "רגילה" ולא כעבירה מינהלית.
 4. הערות שנגעו לתיקונים נקודתיים – ביניהן, הרחבת חובת הדיווח לפי החוק, קביעת הסדנה הפסיכו-חינוכית כחובה לצרכני זנות, הרחבת האכיפה לזנות מקוונת, הקמת קרן ייעודית לטיפול בקנסות, הכרה באנשים במעגל הזנות כנפגעי עבירה ועוד.
- הערות אלו לא התקבלו בעיקר מהטעם כי חלק ניכר מהן נדונו בהרחבה במסגרת עבודת המטה שקדמה להכנת התזכיר. בנוגע להערות אחרות, לחלקן יש התנגדות מקצועית, חלקן כרוכות בתקצוב, וחלקן ניתן יהיה לבחון במהלך הליכי החקיקה.

ח. נוסח החוק המוצע:

להלן נוסח החוק מוצע:

טיוטת חוק מטעם משרד המשפטים:

טיוטת חוק איסור צריכת זנות, התשפ"ה-2025

מטרת החוק	1.	מטרתו של חוק זה להביא לצמצום הזנות באמצעות קביעת איסור צריכת זנות, כחלק ממהלך משולב הכולל חינוך והסברה לציבור והרחבת דרכי טיפול ושיקום לאוכלוסיות בזנות (בחוק זה – המהלך המשולב לצמצום הזנות), מתוך הכרה במאפייניה הפוגעניים של הזנות ובגזקים הכרוכים בה.
איסור צריכת מעשה זנות	2.	הצורך מעשה זנות, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.
תיקון חוק העונשין	3.	בחוק העונשין, התשל"ז-1977, בסעיף 215, סעיף קטן (ג) – בטל.
תחילה	4.	תחילתו של חוק זה ביום י"ד בתמוז התשפ"ה (10 ביולי 2025) (להלן – יום התחילה).
הוראת שעה ומחקר מלווה	5.	(א) על אף האמור בסעיף 2, בתקופה שמיום התחילה עד תום חמש שנים מהיום האמור (בסעיף זה – תקופת הוראת השעה) –
	(1)	במקום סעיף 2 יקראו:
	2.	העושה אחד מאלה, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977:
	(1)	צורך מעשה זנות;
	(2)	נמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות, במטרה לצרוך מעשה זנות; לעניין זה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא למעשי זנות כמי שמטרתו לצרוך מעשה זנות, אלא אם כן הוכח אחרת.
	(2)	אחרי סעיף 2 יקראו:
	2א.	"עבירה מינהלית
		עבירה כאמור בסעיף 2 היא עבירה מינהלית כמשמעותה בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 ³ (בחוק זה – חוק העבירות המינהליות), והוראות החוק האמור יחולו עליה בשינויים המחויבים.
	2ב.	קנס מינהלי
		לעבירה מינהלית לפי סעיף 2(1), לרבות ניסיון לעבור עבירה כאמור, וכן לעבירה מינהלית לפי סעיף 2(2), יהיה קנס מינהלי קצוב של 2,000 שקלים חדשים, ובעבירה מינהלית חוזרת – כפל הקנס האמור; בסעיף זה, "עבירה מינהלית חוזרת" – כמשמעותה בסעיף 2(ג) לחוק העבירות המינהליות.

2 ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
3 ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.

(א) שר המשפטים, בהסכמת שר הרווחה והביטחון החברתי, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (בחוק זה – ועדת החוקה), רשאי לקבוע בתקנות אמצעי חלופי לתשלום הקנס המינהלי, כולו או חלקו, שיוטל על מי שעבר עבירה כאמור בסעיף 2 (בסעיף זה – אמצעי חלופי); מטרת האמצעי החלופי היא, בין השאר, להקנות ידע ולהגביר את המודעות בכל הנוגע לנזקים הנגרמים לאוכלוסיות בזנות, והכול כדי למנוע את הישנות ביצוע העבירה.	ג2.	אמצעי חלופי לקנס מינהלי		
(ב) בתקנות כאמור בסעיף קטן (א) ייקבעו, בין השאר, הנסיבות והאופן שבהם יוטל האמצעי החלופי ושבהתקיימותן יהיה ניתן לדחות את מועד תשלום הקנס המינהלי לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים מיום המצאת הודעת תשלום הקנס (בסעיף זה – מועד מאוחר); כמו כן, יהיה ניתן לקבוע נסיבות מיוחדות לדחיית המועד המאוחר לתקופה נוספת שלא תעלה על שלושה חודשים.				
השרים המנויים להלן ימסרו לוועדת החוקה, ב-1 ביולי בכל שנה, דין וחשבון על קידום המהלך המשולב לצמצום הזנות ועל יישום הוראות חוק זה, לרבות הקשיים ביישומו; בדין וחשבון יכלול, בין השאר, פירוט של הפעולות שנעשו בשנה שקדמה למועד הדיווח, בסוגיות אלה:	ד2.	דיווח לכנסת		
השר לביטחון לאומי בעניין אכיפת האיסור של צריכת זנות, ובכלל זה –	(1)			
(א) מספר הקנסות שהוטלו, הבקשות להישפט שהוגשו, כתבי אישום שהוגשו בשל עבירה לפי סעיף 2, לרבות בשל עבירות נוספות הקשורות לאותה פרשה, ושיעור ההרשעות והזיכויים באותם מקרים, והכול תוך הבחנה בין עבירה ראשונה לעבירה חוזרת וציון סוג המקומות שבהם נאכף האיסור;				
(ב) מספר המקרים שבהם הוצע לאדם אמצעי חלופי והמקרים שבהם בוצעה עבירה חוזרת לאחר הטלת אמצעי חלופי, בכפוף להתקנת תקנות לפי סעיף ג2;				
(ג) מספר המקרים שבהם החשוד נחקר בתחנת המשטרה והמקרים שבהם נדרשה חקירה של אוכלוסיות בזנות;				

שר הרווחה והביטחון החברתי בעניין –		(2)						
(א)	מספר המשתתפים שנטלו חלק בפעילות שהיא אמצעי חלופי, תוך פירוט סוגי האמצעים החלופיים, בכפוף להתקנת תקנות לפי סעיף 22;							
	מסגרות השיקום הקיימות והחסרות לאוכלוסיות בזנות, תוך פירוט גיל, מין, מגדר ומספר המשתתפים המרבי ומספר המשתתפים בפועל בכל מסגרת.							
(ב) לשם בחינת יישומם והשפעתם של הוראות סעיפים 2 עד 22, כנוסחם בסעיף קטן (א), על השגת מטרות חוק זה ייערך מחקר, שממצאיו יוגשו לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בצירוף המלצות לעניין הארכת תקופת הוראת השעה, לא יאוחר משנה לפני תום תקופת תוקפה.								

דברי הסבר

כללי חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019 (להלן – חוק איסור צריכת זנות 2019 או החוק הקיים) פורסם ביום ד' בשבט התשע"ט (10 בינואר 2019) כהוראת שעה למשך 5 שנים מיום תחילתו של החוק, י"ח בתמוז התש"ף (10 ביולי 2020), והוא גובש על בסיס דוח הצוות הבין-משרדי, בראשו עמדה המנהלת הכללית של משרד המשפטים דאז, אשר בחן את הכלים לצמצום צריכת הזנות בישראל והאפשרות לקביעת עבירה פלילית של איסור צריכת זנות. מהדוח שפרסם הצוות בדצמבר 2017 עלה כי תופעת הזנות מגלמת בתוכה מאפיינים פוגעניים ביותר כלפי האוכלוסייה במעגל הזנות, ולכן יש לפעול לצמצומה בכלים משולבים של שיקום, הסברה, חינוך ואכיפה. זאת בדומה להתמודדות של חלק ממדינות העולם עם הנושא, כמו שבדיה, נורבגיה, אירלנד, קנדה וצרפת.

חוק איסור צריכת זנות 2019 קובע שתי עבירות פליליות: הראשונה – איסור על צריכת מעשה זנות; השנייה – איסור להימצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות במטרה לצרוך מעשה זנות, וכן חזקה לפיה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא לביצוע מעשי זנות, כמי שנמצא בו במטרה לצרוך מעשה זנות, אלא אם כן הוכיח אחרת. עבירות אלו הן עבירות מינהליות, בגין ניתן להטיל קנס קצוב בסך 2,000 שקלים חדשים, או כפל קנס במקרים של עבירה מינהלית חוזרת.

מטרת החוק הקיים הייתה להביא לצמצום הזנות בישראל, לנוכח מאפייניה הפוגעניים של תופעת הזנות, ובהם הסכנות והנוזקים המצטברים הנובעים מהעיסוק בזנות. כמו כן, הדגש בקביעת האיסור היה על צריכת הזנות ולא על העיסוק בזנות, זאת בהתאם לתפיסה הנוהגת לפיה האוכלוסייה שבמעגל הזנות היא הגורם הנפגע. יצוין כי העובדה שמעשה צריכת הזנות הבודד אינו גורם למכלול הנוזקים האמורים וכן שצריכת מעשה זנות, בשונה מעבירות המין, לא בהכרח נעשית שלא בהסכמה או בהסכמה שהושגה תוך ניצול – נקבע שהעבירה לא תעמוד במדרג החומרה של עבירות המין, אלא כעבירת עוון שהעונש בצידה קנס כספי, אשר תיקבע גם כעבירה מינהלית לפי חוק העבירות המינהליות, תשמ"ה-1985 (להלן – חוק העבירות המינהליות) (ר' הרחבה לעניין מטרת החוק בחלק הכללי של דברי ההסבר בהצעת חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה), התשע"ט-2018 (להלן – הצעת החוק הראשונה)).

כמו כן, בהתאם לסמכות השר בחוק הקיים, ביום ו' באלול התש"ף (26 באוגוסט 2020) פורסמו תקנות איסור צריכת זנות (אמצעי חלופי להטלת קנס) התש"ף – 2020 (ק"ת התש"ף, עמ' 2553) (להלן – תקנות האמצעי החלופי), שמאפשרות לצרכן זנות להגיש בקשה להמרת הקנס בתמורה להשתתפות בהליך אמצעי

תלופי (ובהפרה חוזרת – מחצית מהקנס), אם שירות המבחן מאשר את ההשתתפות. האמצעי החלופי מתבצע באמצעות סדנה קבוצתית פסיכו-חינוכית שמועברת על ידי שירות המבחן או מי מטעמו, או במקרים מיוחדים באמצעות מענה פרטני של קצין מבחן (להלן – סדנת האמצעי החלופי).

בהתאם לתפיסה זו של החוק הקיים וכחלק ממהלך משולב, במקביל לקביעת החוק, אושרה גם החלטת ממשלה מספר 4462 מיום ז' בשבט התשע"ט (13 בינואר 2019) (להלן – החלטה 4462), אשר קבעה כי יש לקדם תוכניות הן למתן מעני שיקום וטיפול בעבור האוכלוסייה שבמעגל הזנות, והן לקביעת צעדי הסברה, חינוך והעלאת התודעה הציבורית הנדרשים.

כמו כן, במסגרת העבודה על הטמעת החוק הקיים ובחינת אופן יישומו, ובהתאם לסעיף 15 לחוק העבירות המינהליות המאפשר הגשת כתב אישום לעבירה שהיא עבירה מינהלית חלף הטלת הקנס כשהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו, נקבעה גם הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 4.1115 בנושא: "מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), תשע"ט - 2019" (להלן – הנחיית היועצת). בהנחיה זו פורטו המקרים שבהם חלף הטלת הקנס הקצוב יוגש כתב אישום. נוסף על כך נקבע כי האכיפה בנושא זה צריכה להיעשות בזירות ובחדרניות וכן כי הפרשנות של "מעשה זנות" לגבי עבירה זו לצורך אכיפתה תתמקד במקרים המובהקים של צריכת זנות הנמצאים בליבת האיסור.

בהתאם לכל האמור, החוק הקיים נקבע כהוראת שעה למשך חמש שנים, ונקבע כי במהלך יעריך מחקר מלווה לשם בחינת יישומו והשפעתו של החוק על השגת מטרתו, שממצאיו יוגשו לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן – ועדת החוקה), בצירוף המלצות לעניין הארכת תוקפו של החוק, שנה לפני תום תקופת תוקפו של החוק הקיים. בהתאם לכך, ביולי 2024 הוגש תמצית הדוח הסופי של ממצאי המחקר המלווה לוועדת החוקה שנערך על ידי מכון מאיירס-גיוינט-ברוקדייל (להלן – המחקר המלווה), ובדצמבר 2024 פורסם דוח המחקר המלא, שעסק בארבעה נושאים עיקריים: יישום החוק – אכיפה; האוכלוסיות בזנות והשירותים עבורן; צרכני הזנות; והציבור בישראל – מערך החינוך וההסברה לציבור ועמדות הציבור. כעת, מוצע לקבוע את איסור צריכת הזנות כהוראת קבע. עוד מוצע לקבוע בהוראת שעה למשך חמש שנים את סעיפי החוק הנוספים של החוק הקיים, שנוגעים בקביעת העבירה כעבירה מינהלית והאמצעי החלופי.

היום, כאשר חלפו כמעט חמש שנים מחקיקת חוק איסור צריכת זנות 2019, ולאחר שהתקיימה עבודת מטה במשרד המשפטים שכללה בחינת תוצרי המחקר המלווה, מפגשי שיתוף ציבור ושיבות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמי תברה אזרחית, נראה כי הנורמה של איסור צריכת זנות הופנמה בחברה הישראלית, וישנה חשיבות בשימורה. ישנה חשיבות ציבורית וחברתית בעיגון הנורמה הפלילית, שכן נורמה זו נובעת מההכרה בנזקים שנגרמים לאוכלוסיות שנמצאות במעגל הזנות, ומכך שישנו קושי לראות בהימצאות בזנות תוצר של בחירה אוטונומית גרידא, בשים לב לנסיבות המביאות אדם להימצא במעגל הזנות. לכן, גם אם צרכני הזנות הם אינם מחוללי תופעת הזנות, הרי שהם אלו המאפשרים לתופעה זו להמשיך ומניעים אותה, ובכלל זאת את הפגיעה באוכלוסייה במעגל הזנות.

עם זאת, עלה כי בנוגע לאופן האכיפה של איסור צריכת זנות, יש מקום להאריך את הוראת השעה לתקופה נוספת שבסופה ניתן יהיה להגיע למסקנות מבוססות יותר באשר לדרך האכיפה שתוביל לצמצום הזנות. זאת משום שבנושא האכיפה והשפעותיה על הציבור, כמו גם השפעותיה על האפשרות של אדם העוסק בזנות לצאת ממעגל הזנות – הבחינה הנדרשת טרם מוצתה במהלך תקופת הוראת השעה, ועוד קשה לאמוד את ההשלכות וההשפעות של החוק הקיים, וזאת ממספר טעמים:

ראשית, האכיפה של העבירה המינהלית החלה בפועל רק במחצית השנייה של שנת 2021, כאשר במהלך שלוש וחצי השנים שבהם התבצעה האכיפה, התרחשו אירועים משמעותיים שהשפיעו על התברה הישראלית, כמו מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, אירועים שמטבע הדברים השפיעו גם על אוכלוסיות במעגל הזנות וסדרי עדיפויות באכיפת החוק.

שנית, וזה העיקר, אכיפת החוק הקיים בוצעה בעצימות גבוהה לאורך תקופה מסוימת בלבד ורק במספר

מצומצם של תחנות משטרה, ומכאן הקושי בהסדרת האכיפה של העבירה כעבירה מינהלית בחוראת קבע. כך לפי ממצאי המחקר, בתקופות ובמקומות שבהם החוק נאכף חל צמצום של צריכת הזנות, ואולם טרם ניתן לראות צמצום בצריכת הזנות בישראל וזאת ככל הנראה בשל צמצום האכיפה והיעדר מודעות מספיקה של הציבור לחוק (ר' עמודים 12 עד 17, 49 עד 55, 82 ו-87 לדוח המחקר המלווה). בנוסף, המחקר המלווה הצביע על מגמה עולה של מעבר של האוכלוסיות במעגל הזנות ממקומות גדולים, מוכרים ופומביים יחסית לזירות נסתרות, כגון דירות דיסקרטיות וחדרים להשכרה לפי שעה. תופעה זו העלתה קשיים מצד גורמי אכיפת החוק הן לעניין איתור הזירות והן לעניין אופן ביצוע האכיפה אשר דורשים עוד טיוב ודיוק (לשכירות של זירות הזנות בדירות דיסקרטיות והקושי באכיפה ר' עמודים 12 עד 13, 17 עד 21, 23 עד 25, 49 עד 55, 59, 70 ו-82 לדוח המחקר המלווה). בנוסף ממצאי המחקר עלה כי למרות שגורמי המשטרה עברו הכשרות ייחודיות לעבודה מול אוכלוסיות ממעגל הזנות ושיש "ניצני" שיפור ביחס השוטרים כלפיהם ובאמון שלהן במשטרה, הקשר עדיין מורכב ונדרשת עוד עבודה בהקשר זה (ר' עמוד 33 לדוח המחקר). מכאן עולה הצורך בפרק זמן נוסף לבחינה מעמיקה יותר של אופן האכיפה המתאים לעבירה זו שיאפשר השגה ועמידה במטרות החוק הקיים.

מעבר לכך, חשוב לציין כי ממצאי המחקר המלווה עלה כי חלק מהאוכלוסיות במעגל הזנות סבלו מקשיים כלכליים בעקבות החוק הקיים, ולחלקם הוא פתח אפשרות לשינוי ויציאה מזנות באמצעות שירותי הסיוע הקיימים ואלו שהורחבו (ר' עמודים 22 עד 27 ועמוד 45 לדוח המחקר). במהלך תקופת החוק הקיים, מערך השירותים לסיוע לאוכלוסיות במעגל הזנות התרחב בשירותי משרדי הרווחה והביטחון החברתי והבריאות, ואף פותחו מענים ייחודיים מותאמים לאוכלוסיות אלה. בעקבות זאת, גדל מספר מקבלי השירות בשירותים אלו. ואולם, גם לפי דוח המחקר המלווה, אין בכלל המענים הסיוע מספק והמלצות המחקר הן להמשיך להרחיב ולפתח את הסיוע לאוכלוסיות שמעוניינות לצאת ממעגל הזנות, בפרט בתחומי סיוע כלכלי, סיוע תעסוקתי ודיר, וכן לפתח את פרישתם של שירותים אלו במקומות נוספים, והתאמתם לאוכלוסיות מגוונות, תוך הגברת ההסברה וההנגשה של השירותים והמענים (ר' פרק 4 לדוח המחקר). מכאן החשיבות אף בהקשר זה, להמשיך ולבחון את אופן האכיפה של העבירה המנהלית במסגרת הוראת שעה לצורך בחינת השפעתה על רווחתן של האוכלוסיות במעגל הזנות.

אמנם, מוצע לקבוע את העבירה של צריכת זנות כחוראת קבע, וזאת מהטעמים שפורטו לעיל. אולם, ראוי כי הממשלה תידרש לאופן האכיפה של איסור זה, כמו גם לבחינת תיקונים נוספים שיידרשו כלקח מיישום החוק המוצע, לקראת פקיעת חוראת השעה המוצעת, בשים לב לממצאי המחקר המלווה ולשינויים החברתיים.

סעיף 1 בדומה לחוראת סעיף 1 לחוק איסור צריכת זנות 2019, מוצע לקבוע סעיף מטרה לחוק המוצע אשר מבהיר כי קביעת העבירה הפלילית היא חלק ממהלך משולב, שבא לידי ביטוי בהחלטה 4462, כך שלצד אכיפת האיסור הפלילי שמטרתו היא צמצום צריכת הזנות בישראל, יינתן מענה גם להרחבת דרכי השיקום והטיפול של האוכלוסיות במעגל הזנות. סעיף זה עולה בקנה אחד עם התפיסה של החוק הקיים לפיה המצויים במעגל הזנות הם הגורם הנפגע וכי יש לסייע לאוכלוסייה זו לצאת ממעגל הזנות במהלך כולל ומשולב.

סעיף 2 כאמור לעיל וכפי שצוין גם בהצעת החוק הראשונה, מטרתה של קביעת העבירה המוצעת היא להביא לצמצום צריכת הזנות בישראל, לנוכח המאפיינים הפוגעניים של תופעת הזנות. מאפיינים אלו קיבלו ביטוי בדוח הצוות הבין-משרדי (ראו הרחבה לעניין זה בחלק הכללי של דברי ההסבר בהצעת החוק הראשונה), ואף בדוח המחקר המלווה עלה כי מרבית הנשים ממעגל הזנות שרואיינו למחקר תמכו בחוק הקיים וסברו שיש חשיבות חברתית ב"אמירה" שהזנות היא פוגענית כלפי המעורבים בה, שכן בהינתן אפשרות אמיתית אחרת, הן לא היו רוצות להיות מעורבות בזנות (ר' עמוד 22 לדוח המחקר). לנוכח החשיבות הציבורית בהכרה בנוקמים הקשים שנגרמים לאוכלוסיות חמצויות במעגל הזנות, הקושי לראות בזנות תוצר של בחירה אוטונומית וכן העובדה שצרכני הזנות מאפשרים את המשכיותה הפוגענית של תופעת הזנות – מוצע לקבוע

את האיסור הנורמטיבי על צריכת זנות כהוראת קבע.

יודגש, כי על אף שהתפיסה בבסיס האיסור היא כי מצויים במעגל הזנות פועלים מתוך מצוקה, אין המדובר במעשים הנעשים שלא בהסכמה ולכן אין היא מצויה במדרג החומרה של עבירות המין. על כן, מוצע להותיר את העבירה במדרג חומרה שאינו גבוה – עבירת עוון שהעונש בצדה קנס לפי סעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין).

יובהר, כי העבירה הנוספת שקבועה בסעיף 22) לחוק הקיים, לפיה קיים איסור על הימצאות במקום המשמש באופן מלא או חלקי למעשי זנות במטרה לצרוך זנות – תיקבע במסגרת הוראת השעה, כפי שיפורט בדברי ההסבר לסעיף 5.

סעיף 3 מוצע לבטל את עבירת המטרד לשם עיסוק בזנות, עבירה לפי סעיף 215(ג) לחוק העונשין. ההיסטוריה החקיקתית של סעיף המטרד לשם עיסוק בזנות מלמדת כי עבירה זו הוצעה כ"כלי" להתמודדות עם תופעת זנות הרחוב, שעה שאותה עת לא היה כלי אכיפה מתאים נגד הזנות כשלעצמה. עם זאת, כיום תפיסה זו אינה רלבנטית עוד ואינה עולה בקנה אחד עם תפיסתו של חוק איסור צריכת זנות, לפיו האוכלוסייה המצויה במעגל הזנות היא הגורם הנפגע. ברי כי חקירה פלילית, פתיחת תיק במשטרה ורישום פלילי של עבירת המטרד לשם עיסוק בזנות, כלפי מי שנמצא במעגל הזנות עלולים לתייג ולהכתיים את העוסק בזנות, ולהקשות על הליך השיקום החשוב של אוכלוסייה זו, כמו גם על יציאה ממעגל הזנות. מעבר לכך, תיוג פלילי של האוכלוסיות במעגל הזנות בגין אישום זה עלול להעמיק את התופעות הפוסט טראומטיות, והחשיפה לחברה העבריינית ובסופו של יום להוביל להעמקת הניתוק מהחברה.

יצוין כי תפיסה זו אף עולה בקנה אחד עם מגמת האכיפה הנמוכה של עבירה זו בשנים האחרונות.

לפיכך מוצע לבטל את העבירה ובכך לצמצם את הפגיעה באוכלוסיות במעגל הזנות.

סעיף 4 מוצע שתחילתו של חוק זה יהיה עם פקיעת חוק איסור צריכת זנות 2019, ביום י"ד בתמוז התשפ"ה (10 ביולי 2025).

סעיף 5(א) כפי שצוין לעיל, טרם בשלה העת לקבוע את אופן ביצוע האכיפה של החוק ונדרשת תקופת זמן נוספת לבחינת מודל האכיפה המתאים שיאפשר השגה ועמידה במטרות החוק המוצע. על כן, מוצע לקבוע את יתר סעיפי החוק הקיים במסגרת הוראת שעה בת חמש שנים (להלן – תקופת הוראת השעה), אשר בסופן יהיה מקום לבחון מחדש את המשכו של הסדר האכיפה האמור.

סעיף 2 בתקופת הוראת השעה - בדומה להוראת סעיף 2 לחוק איסור צריכת זנות 2019, מוצע לקבוע בסעיף 12) עבירה פלילית על צריכת מעשה זנות, ולעניין זה ראו את דברי ההסבר לסעיף 2 לעיל.

עוד מוצע לקבוע בסעיף 22) עבירה פלילית על מי שנמצא במקום המשמש, באופן מלא או חלקי, למעשי זנות במטרה לצרוך מעשה זנות. עבירה זו, מתייחסת להתנהגות שהיא ככלל ניסיון לצריכת זנות, שכן היא תחול על צרכנים אשר נמצאים במקום המשמש לביצוע מעשה זנות ויכול להיות שהם טרם הספיקו לבצע אותו. נוסף על כך מוצע לקבוע בעניין עבירה זו חזקה אשר לפיה יראו אדם הנמצא במקום שעיקר השימוש בו הוא לביצוע מעשי זנות, כמי שנמצא בו במטרה לצרוך זנות, אלא אם כן הוכיח אחרת. חזקה זו נועדה להקל על הנטל הראייתי הנדרש, במצבים שבהם ישנן ראיות מספיקות לכך שהמקום משמש במובהק למעשי זנות. במצבים אלה, הדעת נותנת כי הנוכחות במקום היא במטרה לצרוך זנות, באופן המצדיק את העברת נטל ההוכחה למי שהימצאותו במקום לא נועדה למטרה זו.

עוד יודגש כפי שצוין בהצעת החוק הראשונה, כי אין בעבירה המוצעת בסעיף 22) כדי לצמצם את האפשרות להטיל קנס מינהלי או להגיש כתב אישום במצבים אחרים של ניסיון מסוג אחר לצריכת מעשה זנות לפי סעיף 12), ואין בעבירה המוצעת כדי לשנות מפרשנות הניסיון ביחס לעבירה לפי סעיף 203 לחוק העונשין (כך למשל, במצבים שבהם טרם הושלמה העברת התמורה, אך בוצע המעשה המיני, או להפך) (רי הרחבה לעניין סעיף זה בדברי ההסבר לסעיף 1 בהצעת החוק הראשונה).

עוד יצוין כי מאחר שעבירה זו נקבעה במטרה להקל על אכיפתה של העבירה כעבירה מינהלית – מוצע לקבוע גם אותה כהוראת שעה אשר אכיפתה והשגת מטרתה תבחן בחלוף חמש שנים.

סעיפים 2א ו-2ב בתקופת הוראת השעה – בדומה להוראות סעיפים 3 ו-4 לחוק הקיים, מוצע לקבוע כי עבירה לפי סעיף 2 בנוסחה בהוראת השעה היא עבירה מינהלית כמשמעותה בחוק העבירות המינהליות. לפי המוצע, על העובר עבירה של צריכת זנות או ניסיון לעבירה זו, כמו גם על הימצאות במקום המשמש למעשי זנות לשם צריכת מעשה זנות, ניתן יהיה להטיל קנס בסכום של 2,000 שקלים חדשים ועל עבירה מינהלית חוזרת קנס בסכום של 4,000 שקלים חדשים. אדם אשר שילם את הקנס המינהלי שהוטל עליו, רואים זאת כאילו כופרה העבירה. עם זאת, סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות מאפשר לתובע להגיש כתב אישום בגין עבירה זו, כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו. בהנחיית היועצת מפורטות הנסיבות שבהן חלף הטלת הקנס הקצוב יש לשקול הגשת כתב אישום, כמפורט כדלקמן: א. כאשר ישנן עבירות נלוות לעבירת צריכת הזנות הקשורות בנסיבות אירוע צריכת הזנות, כגון תקיפה, שוד וכי'; ב. רצדיביזם – כאשר אדם נתפס מבצע עבירה של צריכת זנות מבגיר מספר פעמים יש לשקול הגשת כתב אישום נגדו, בהתקיים התנאים לעבירה מינהלית חוזרת; ג. עבר פלילי בעבירות זנות – כאשר לאדם שביצע את העבירה יש הרשעות בשלוש השנים שקדמו לביצוע העבירה של צריכת זנות באחת או יותר מהעבירות המפורטות בהנחיית היועצת אשר הערכים המוגנים שלהן דומים לאלו שעומדים בבסיס העבירה של צריכת זנות; ד. צריכת זנות בנסיבות תמורות במיוחד – כך במקרים שבהם העבירה בוצעה תוך ניצול מצוקתו של אדם (למשל כאשר צריכת הזנות בוצעה תחת השפעה קשה של סמים או אלכוהול וכי').

סעיף 2ג בתקופת הוראת השעה – בדומה להוראת סעיף 5 לחוק הקיים, מוצע להסמך את שר המשפטים, בהסכמת שר הרווחה והביטחון החברתי, ובאישור ועדת החוקה, לקבוע בתקנות אמצעי חלופי שיוטל על מי שעבר עבירה של צריכת זנות, חלף הטלת קנס או חלקו (ראה הרחבה לעניין סעיף זה בסעיף 4 לדברי ההסבר בהצעת החוק הראשונה).

כאמור לעיל, ביום ו' באלול התשי"ף (26 באוגוסט 2020) פורסמו תקנות האמצעי החלופי אשר מסדירות את ההליך למימוש האמצעי החלופי חלף תשלום הקנס המינהלי. בעניין זה יצוין כי התקנות ימשיכו לעמוד בתוקף עם חקיקת החוק וזאת לפי סעיף 23 לחוק הפרשנות, התשמ"א – 1981.

עוד יצוין כי ממצאי דוח המחקר המלווה עלה שסדנת האמצעי החלופי הובילה להשפעה על עמדותיהם של צרכני הזנות בנוגע לתופעת הזנות, לאוכלוסיות במעגל הזנות ולצריכת הזנות. כך למשל בסוף הסדנה יותר משתתפים הסכימו שתופעת הזנות פוגעת בכבוד האדם וביחס של גברים לנשים. נוסף על כך במחקר עלה כי לאחר הסדנה חלה עלייה בקרב מי שהשיבו שהם מעוניינים לצרוך פחות זנות ובקרב מי ששוקלים להפסיק לצרוך זנות לגמרי, והיו שהכירו בהתמכרותם למין בעקבותיה (ראה פרק 5.5 האמצעי החלופי, וכן עמודים 70 ו-85 לדוח המחקר). לנוכח הצלחתו של האמצעי החלופי לפי ממצאי המחקר, קיימת חשיבות רבה להמשיך ולהשקיע מאמצים בבחינת דרכים להתרבות קהל היעד שנחשף לתכנים ולכלים בסדנת האמצעי החלופי.

עוד יצוין כי לאור ממצאי המחקר בנוגע לאמצעי החלופי, בחלף חמש שנים, ואם תפקע הוראת השעה, יש לבחון אפשרות להחיל הסדרים אחרים על העבירה הפלילית של צריכת מעשה זנות, אשר יאפשרו לצרכני הזנות לעבור את סדנת האמצעי החלופי, כך למשל באמצעות סגירת תיק בהסדר לפי סימן א' לפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב – 1982.

סעיף 2ד בתקופת הוראת השעה – בדומה להוראת סעיף 9 לחוק הקיים, מוצע שהשר לביטחון לאומי ושר הרווחה והביטחון החברתי ימשיכו למסור לוועדת החוקה, ב-1 ביולי בכל שנה בתקופת הוראת השעה, דיווח על קידום המהלך המשולב לצמצום הזנות ועל יישום הוראות החוק המוצע, כמו גם על הקשיים ביישומן, כדי שניתן יהיה להמשיך לבצע מעקב אחר הוראת השעה ובחינתה.

סעיף 5(ב) – כאמור, מוצע כי דרך האכיפה של העבירה הפלילית תבחן במסגרת הוראת שעה. לכן, בדומה להוראת סעיף 8(ב) לחוק הקיים, מוצע לקבוע כי בחינת השפעתו של החוק המוצע תיעשה באמצעות מחקר מלווה נוסף אשר יבחן את האופן שבו נאכפת העבירה המינהלית והשפעתה על היקף תופעת הזנות, על רווחתן של האוכלוסיות במעגל הזנות וכן על מתן המענים הטיפוליים והשיקומיים לאוכלוסייה זו. בחלף תקופת

הוראת השעה, ולאחר בחינת הממצאים שיועלו במחקר, יהיה מקום לבחון מחדש את המשכו של ההסדר האמור.

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

טיוטת חוק אכיפת פסקי חוץ (תיקון מס' 4) (יישום האמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים), התשפ"ה-2025.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

התיקון המוצע לחוק אכיפת פסקי חוץ, תשי"ח-1958 נועד לאפשר את אשרורה של האמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים, אשר אומצה בהאג ביום כ"ט בסיוון התשע"ט (2 ביולי 2019) ונחתמה על ידי ישראל ביום 3 במרץ 2021.

ג. עיקרי החוק המוצע

כמפורט בדברי ההסבר.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתווסף סעיף לפיו הוראות חוק אכיפת פסקי חוץ, תשי"ח-1958, מלבד סעיף 13 לחוק המקנה לשר המשפטים סמכות להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו של החוק, לא יחולו לענין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגביו, וההכרה והאכיפה של פסק חוץ כאמור יהיו בהתאם להוראות האמנה, אשר נוסחה המתורגם יובא בתוספת לחוק. בנוסף, שר המשפטים יוסמך להתקין תקנות לביצוע הוראות האמנה וכן תתווסף הוראת מעבר לפיה עד להתקנת תקנות כאמור, יחולו תקנות סדר הדין (אכיפת פסקי חוץ), התשמ"ד-1984, בשינויים המחויבים.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה תקציבית.

ו. עיקרי ההערות לתזכיר שלא אומצו בטיטות החוק

ההערות הרלוונטיות אומצו ושולבו בנוסח טיוטת החוק.

ז. נוסח החוק המוצע:

טיוטת חוק מטעם משרד המשפטים:

טיוטת חוק אכיפת פסקי חוץ (תיקון מס' 4) (יישום האמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ

בעניינים אזרחיים ומסחריים), התשפ"ה-2025

חוספת סעיף 11א 1. בחוק אכיפת פסקי חוץ, התשכ"ח-1958¹ (להלן - החוק העיקרי), אחרי סעיף 11 יבוא:

11א. (א) בסעיף זה, "האמנה" – אמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים שנחתמה בהאג ביום כ"ט בסיוון התשע"ט (2 ביולי 2019), שנוסחה המתורגם מובא בתוספת.

¹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 68; התש"ן, עמ' 91.

(ב) הוראות לפי חוק זה, למעט לפי סעיף 13(ב), לא יחולו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגבינו, וההכרה והאכיפה של פסק דין כאמור יהיו בהתאם להוראות האמנה; לעניין האמנה יראו את המדינה הזרה שהיא צד לאמנה, כאמור בסעיף קטן זה, כ"מדינת המוצא", ואת מדינת ישראל כ"מדינה המתבקשת".

תיקון סעיף 13 2. בסעיף 13 לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) בתקנות לפי סעיף קטן (א) רשאי השר לקבוע הוראות מיוחדות בעניינים האמורים בו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגבינו".

הוספת תוספת 3. אחרי סעיף 13 לחוק העיקרי יבוא:

"תוספת

(סעיף 11א)

אמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים (נחתמה ביום כ"ט בסיוון התשע"ט (2 ביולי 2019))

הצדדים המתקשרים לאמנה זו, מתוך רצון לקדם גישה יעילה לערכאות, ולאפשר סחר בין-לאומי, השקעות וניידות, על בסיס כלליים, באמצעות שיתוף פעולה בין בתי משפט, מתוך אמונה שאפשר לשכלל שיתוף פעולה זה על ידי יצירת מערכת אחידה של כללי ליבה בדבר ההכרה בפסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים ואכיפתם כדי לקדם את ההכרה והאכיפה של פסקי דין כאמור, ומתוך שכוונת שיתוף הפעולה השיפוטי דורש במיוחד משטר משפטי בין-לאומי שמעניק דרגה גבוהה יותר של צפיות וודאות ביחס לניידות של פסקי דין זרים בעולם כמנגנון משלים לאמנה מיום כ"ג בסיוון התשס"ה (30 ביוני 2005) בדבר תניות שיפוט, החליטו לעשות אמנה זו והסכימו על ההוראות הבאות:

פרק I – תחולה והגדרות

סעיף 1 – תחולה

- (1) אמנה זו תחול על הכרה ואכיפה של פסקי דין בעניינים אזרחיים ומסחריים. היא לא תחול על ענייני מיסוי, ענייני מכס או עניינים מנהליים.
- (2) אמנה זו תחול על הכרה ואכיפה במדינה מתקשרת אחת של פסק דין שניתן בבית משפט של מדינה מתקשרת אחרת.

סעיף 2 – סייגים לתחולה

- (1) אמנה זו לא תחול על העניינים הבאים:

(א) מעמדם וכשרותם המשפטית של בני אדם;

(ב) חיובים בענייני מזונות;

(ג) עניינים אחרים בדיני משפחה, לרבות משטרי יחסי ממון בין בני זוג וזכויות או חיובים אחרים הנובעים מנישואין או ממערכות יחסים דומות;

(ד) צוואות וירושה;

(ה) חדלות פירעון, הסדר חוב, פירוק מוסדות פיננסיים, ועניינים דומים;

(ו) הובלת נוסעים וסחורות;

(ז) זיהום מי ים שהוא חוצה גבולות, זיהום מי ים באזורים ימיים שמחוץ לסמכות שיפוט מדינתית, זיהום מי ים שמקורו באוניות, והגבלת התבות לגבי תביעות בעניינים ימיים והיזק כללי;

(ח) אחריות לנזק גרעיני;

(ט) תוקפם, בטלותם או פירוקם של ישויות משפטיות או התאגדויות של בני אדם או ישויות משפטיות, ותוקפן של החלטות האורגנים שלהם;

(י) תוקף הרישומים במרשמים ציבוריים;

(יא) לשון הרע;

(יב) פרטיות;

(יג) קניין רוחני;

(יד) פעילויות של כוחות מזוינים, לרבות פעילויות של אנשי הכוח שלהם במילוי תפקידיהם הרשמיים;

(טו) פעילויות של אכיפת חוק, לרבות פעילותם של אנשי אכיפת החוק במילוי תפקידיהם הרשמיים;

(טז) ענייני הגבלים עסקיים (תחרות), למעט כאשר פסק הדין מבוסס על התנהגות המהווה הסדר כובל או הסדרי מאגד (קונסורציום) בין מתחרים בפועל או מתחרים פוטנציאליים כדי לקבוע מחירים, להטות מכרזים, לקבוע מגבלות או מכסות תפוקה, או לחלק שווקים על ידי הקצאת לקוחות, ספקים, שטחים או קווי מסחר, ומקום שהתנהגות כאמור והשפעותיה גם יחד התרחשו במדינת המוצא;

(יז) שינוי מבני של חובות המדינה בצעדים שהמדינה נוקטת בהם באופן חד צדדי.

(2) פסק דין אינו מוחרג מתחולתה של אמנה זו אם העניין שעליו אמנה זו איננה חלה עלה רק כשאלה מקדמית בהליכים שבהם ניתן פסק הדין ולא כמושא ההליך; עצם העובדה שעניין כאמור עלה כטענת הגנה איננה מחריגה פסק דין מהאמנה, אם עניין זה לא היה מושא ההליך.

(3) אמנה זו לא תחול על הליכי בוררות והליכים הנלווים להליכי בוררות.

- (4) פסק דין לא יוחרג מתחולת אמנה זו רק בשל העובדה שמדינה, לרבות ממשלה, רשות ממשלתית או אדם הפועל מטעם מדינה, היו צד להליך.
- (5) אין באמנה זו כדי לפגוע בזכויות-יתר וחסינויות של מדינות או של ארגונים בין-לאומיים, הנוגעות לעצמם ולרכושם.

סעיף 3 – הגדרות

- (1) באמנה זו –
- (א) "נתבע" – אדם שכנגדו הוגשה התביעה או התביעה שכנגד במדינת המוצא ;
- (ב) "פסק דין" – כל החלטה לגופו של עניין שנתן בית משפט, בלא קשר לכותרת ההחלטה, ולרבות צו או הוראה, וכן קביעת הוצאות בהליך על ידי בית המשפט (לרבות פקיד בית המשפט), ובלבד שההחלטה מתייחסת להחלטה לגופו של עניין שניתן להכיר בה או לאכוף אותה במסגרת אמנה זו ; לעניין זה, החלטה בדבר סעד זמני איננה פסק דין.
- (2) ייראו את מקום מגוריהם הרגיל של אישיות משפטית או גוף שאינו בן אדם במדינה –

- (א) שבה נמצא המשרד הרשום שלהם ;
- (ב) שבכפוף לדינה התאגדו או הוקמו ;
- (ג) שבה נמצא מקום הניהול המרכזי שלהם ; או
- (ד) שבה נמצא מקום העסקים העיקרי שלהם.

פרק II – הכרה ואכיפה

סעיף 4 – הוראות כלליות

- (1) פסק דין שניתן על ידי בית משפט של מדינה מתקשרת (מדינת המוצא) יוכר וייאכף במדינה מתקשרת אחרת (מדינה מתבקשת) בהתאם להוראות פרק זה ; ניתן לסרב לבקשת הכרה או אכיפה רק מהטעמים המפורטים באמנה זו.
- (2) לא תתקיים במדינה המתבקשת ביקורת שיפוטית לגוף העניין שנדון בפסק הדין ; יש לצמצם את הביקורת השיפוטית רק למה שנחוץ לשם החלת אמנה זו.
- (3) בית משפט יכיר בפסק דין רק אם יש לו תוקף במדינת המוצא, והוא ייאכף רק אם הוא ניתן להוצאה לפועל במדינת המוצא.
- (4) ניתן לעכב הכרה או אכיפה, או לדחות בקשה להכיר בפסק דין או לאוכפו אם פסק הדין הנוכח בסעיף קטן (ג) נתון לדיון שיפוטי במדינת המוצא או אם הזמן שבו ניתן להשיג עליו טרם חלף ; דחיית בקשה אינה חוסמת הגשת בקשה חדשה להכרה או לאכיפה של פסק הדין.

סעיף 5 – בסיסים להכרה ואכיפה

- (1) פסק דין ניתן להכרה ולאכיפה בהתקיים אחד מהתנאים הבאים :

(א) מקום מגוריו הרגיל של האדם שכנגדו מתבקשת הכרה או אכיפה היה במדינת המוצא במועד שבו הוא נהיה צד להליך בבית המשפט של מדינת המוצא ;

(ב) מקום העסקים העיקרי של האדם שכנגדו מתבקשת הכרה או אכיפה היה במדינת המוצא במועד שבו הוא נהיה צד להליך בבית המשפט של מדינת המוצא, ועילת התביעה שבבסיס פסק הדין נולדה מתוך פעילותו של אותו עסק ;

(ג) האדם שנגדו מתבקשת הכרה או אכיפה הוא האדם שהגיש את התביעה, למעט תביעה שכנגד, שעלית מבוסס פסק הדין ;

(ד) הנתבע ניהל סניף, סוכנות או גוף אחר בלא אישיות משפטית נפרדת במדינת המוצא, במועד שבו הוא נהיה צד להליך בבית המשפט של מדינת המוצא, ועילת התביעה שבבסיס פסק הדין נולדה מתוך פעילותם של הסניף, הסוכנות או הגוף האחר ;

(ה) הנתבע הסכים במפורש לסמכותו של בית המשפט במדינת המוצא במהלך ההליכים בהם ניתן פסק הדין ;

(ו) הנתבע טען לגופו של עניין בפני בית המשפט של מדינת המוצא בלי לטעון נגד סמכות השיפוט שלו במסגרת הזמן הקבועה לכך בדין של מדינת המוצא, אלא אם כן ברור כי התנגדות לסמכות השיפוט או להפעלתה לא הייתה מתקבלת לפי אותו דין ;

(ז) בפסק הדין נקבעה הכרעה בחיוב תוֹזִי והוא ניתן על ידי בית משפט של המדינה שבה אותו חיוב בוצע, או היה אמור להתבצע, בהתאם לאחד מאלה :

(i) להסכמת הצדדים ; או

(ii) לדין החל על התוזה, בהעדר מקום ביצוע מוסכם ;

אלא אם כן ברור כי פעילויותיו של הנתבע בעניין העסקה לא היו קשורות במכוון או באופן מהותי לאותה מדינה ;

(ח) בפסק הדין הוכרע עניין הנוגע לזכות הפרט לשכירות או חכירה והוא ניתן על ידי בית משפט במדינה שבה נמצא הנכס ;

(ט) בפסק הדין הוכרע נגד הנתבע חיוב חוזי המובטח בזכות קניין (in rem) בנכס מקרקעין הנמצא במדינת המוצא, אם התביעה התוֹזִית הוגשה יחד עם תביעה נגד אותו נתבע בעניין אותה זכות קניין (in rem) ;

(י) בפסק הדין הוכרע חיוב לא חוזי הנובע ממוות, פגיעה גופנית, נזק או אובדן של רכוש מוחשי, והמעשה או המחדל שגרמו ישירות לנזק האמור אירעו במדינת המוצא, בלא קשר למקום שבו אירע הנזק ;

(יא) פסק הדין מתייחס לתוקפה, לפרשנותה, לחשפעותיה, לניהולה או לשינויה של נאמנות שנוצרה מרצון ושיש לה ראיות בכתב, ומתקיים בה אחד מאלה :

(i) במועד פתיחת ההליכים, מסמך הנאמנות ציין את מדינת המוצא כמדינה שבתי המשפט שלה יכריעו בסכסוכים בנוגע לעניינים האמורים ; או

(ii) במועד פתיחת ההליכים, מדינת המוצא הוגדרה במפורש או במשתמע במסמך הנאמנות כמדינה שבה יהיה מקום הניהול העיקרי של הנאמנות;

סעיף קטן זה חל רק על פסקי דין הנוגעים להיבטים פנימיים של הנאמנות בין אנשים המצויים או שהיו מצויים בקשר של נאמנות;

(יב) בפסק הדין נקבעה הכרעה בתביעה שכנגד -

(i) ככל שנפסק לטובת התובע שכנגד, ובלבד שהתביעה שכנגד נולדה מאותה עסקה או אותו אירוע שמהם נולדה התביעה; או

(ii) ככל שנפסק נגד התובע שכנגד, אלא אם כן הדין של מדינת המוצא דרש את הגשת התביעה שכנגד כדי למנוע מצב של השתק עילה;

(ג) פסק הדין ניתן על ידי בית משפט שצוין בתניית שיפוט שעוגנה בהסכם שנחתם, או שתועד בכתב או בכל אמצעי תקשורת אחר המאפשר תיעוד נגיש ושניתן לשימוש בעתיד, למעט תניית שיפוט ייחודית;

לעניין סעיף קטן זה, "תניית שיפוט ייחודית" פירושה הסכם שנעשה על ידי שני צדדים או יותר המציין, לצורך הכרעה בסכסוך שהתעורר או שיתעורר בנוגע למערכת יחסים משפטית מסוימת, את בתי המשפט של מדינה אחת, או בית משפט או בתי משפט מסוימים של מדינה אחת, באופן שמחריג כל בית משפט אחר.

(2) אם מתבקשת הכרה או אכיפה של פסק דין נגד אדם שפעל בעיקר למטרות אישיות, משפחתיות או ביתיות (צרכן) בעניינים הנוגעים לחוזה צרכני, או נגד עובד בעניינים הנוגעים לחוזה העבודה של העובד:

(א) סעיף קטן (1)(ה) יחול רק אם ההסכמה הופנתה לבית המשפט בעל פה או בכתב;

(ב) סעיפים קטנים (1)(ו), (1)(ז) ו-(1)(ג) - לא יחולו.

(3) סעיף קטן (1) לא יחול על פסק דין שהוכרע בו עניין שכירות או חכירה לצרכי מגורים או לגבי רישום במרשם של מקרקעין; פסק דין כאמור ניתן להכרה ולאכיפה רק אם ניתן בבית משפט במדינה שבה נמצא הנכס.

סעיף 6 – בסיס בלעדי להכרה ואכיפה

על אף האמור בסעיף 5, פסק דין שהכריע בזכויות קניין (in rem) בנכס מקרקעין יוכר וייאכף רק אם הנכס ממוקם במדינת המוצא.

סעיף 7 – סירוב להכרה ואכיפה

(1) ניתן לסרב להכיר בפסק דין או לאוכפו אם התקיים אחד מאלה:

(א) המסמך שפתח את ההליכים או מסמך שווה ערך, לרבות הצהרה על המרכיבים המהותיים של התביעה -

(i) לא הגיע לידיעת הנתבע בזמן מספק ובאופן שיאפשר לו להסדיר את הגנתו, אלא אם כן הנתבע התייצב בבית המשפט של מדינת המוצא והציג את טענותיו בלי לטעון נגד ההודעה, ובלבד שהדין של מדינת המוצא התיר התנגדות כאמור; או

(ii) הגיע לידיעת הנתבע במדינה המתבקשת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם העקרונות הבסיסיים של המדינה המתבקשת בדבר המצאת מסמכים;

(ב) פסק הדין הושג במרמה;

(ג) הכרה או אכיפה תנגוד במובהק את תקנת הציבור של המדינה המתבקשת, לרבות מקרים שבהם ההליכים שהובילו לפסק הדין אינם עולים בקנה אחד עם העקרונות הבסיסיים של הגינות דינוית של אותה מדינה וכן מצבים הכרוכים בפגיעה בביטחון או בריבונות של אותה מדינה;

(ד) ההליכים התנהלו בבית המשפט של מדינת המוצא בניגוד להסכם, או לאמור במסמך נאמנות, שלפיהם הסכסוך אמור היה להידון בבית משפט של מדינה אחרת מאשר מדינת המוצא;

(ה) פסק הדין סותר פסק דין שניתן בבית משפט של המדינה המתבקשת בסכסוך בין אותם צדדים;

(ו) פסק הדין סותר פסק דין קודם שניתן בבית משפט במדינה אחרת בין אותם צדדים ובאותו עניין, ובלבד שפסק הדין הקודם עומד בתנאים הדרושים להכרה בו במדינה המתבקשת.

(2) ניתן לעכב הכרה או אכיפה או לדחות בקשות להכרה או לאכיפה אם תלויים ועומדים בפני בית משפט של המדינה המתבקשת הליכים בין אותם צדדים באותו עניין, ומתקיימים כל אלה:

(א) בית המשפט של המדינה המתבקשת קנה סמכות לפני בית המשפט של מדינת המוצא; וכן

(ב) יש קשר הדוק בין הסכסוך לבין המדינה המתבקשת;

דחייה לפי סעיף קטן זה אינה חוסמת הגשת בקשה חדשה להכרה או לאכיפה של פסק הדין.

סעיף 8 – שאלות מקדמיות

(1) הכרעה בשאלה מקדמית לא תוכר ולא תיאכף על פי אמנה זו, אם ההכרעה היא בעניין שאמנה זו איננה חלה עליו או שהיא בעניין הנזכר בסעיף 6 ובית משפט של מדינה אחרת מזו הנזכרת באותו סעיף הכריע בו.

(2) ניתן לדחות בקשה להכרה בפסק דין או לאכיפתו אם ובמידה שפסק הדין מבוסס על הכרעה בעניין שאמנה זו איננה חלה עליו, או בעניין הנזכר בסעיף 6 ובית משפט של מדינה אחרת מזו הנזכרת באותו הסעיף הכריע בו.

סעיף 9 – הכרה או אכיפה חלקית (Severability)

חלק הניתן להפרדה מפסק הדין יוכר או ייאכף כאשר מתבקשת הכרה או אכיפה של אותו חלק, או כאשר רק חלק מפסק הדין ניתן להכרה או לאכיפה לפי אמנה זו.

סעיף 10 – פיצויים

- (1) ניתן לדחות בקשה להכרה או לאכיפה אם בפסק הדין נפסקו פיצויים, לרבות פיצויים לדוגמה או פיצויים עונשיים, שאינם באים לפצות צד על אובדן או נזק שסבל.
- (2) בית המשפט המתבקש ישקול אם ובאיזו מידה הפיצויים שפסק בית המשפט של מדינת המוצא משמשים לכיסוי עלויות והוצאות הקשורות להליך.

סעיף 11 – פסקי דין הנותנים תוקף לפשרה (judicial settlements)

פסקי דין הנותנים תוקף לפשרה (judicial settlements) שזכו לאישור של בית משפט במדינה מתקשרת, או שנועשו במהלך הליכים בפני בית משפט של מדינה מתקשרת, ואשר ניתנים להוצאה לפועל כמו פסק דין במדינת המוצא, ייאכפו לפי אמנה זו כמו פסקי דין.

סעיף 12 – מסמכים להמצאה

- (1) צד המבקש הכרה או אכיפה ימציא את המסמכים הבאים:
 - (א) העתק מלא ומאושר של פסק הדין;
 - (ב) אם פסק הדין ניתן בהיעדר הגנה, מקור או העתק מאושר של המסמך הקובע כי המסמך שפתח את ההליכים או מסמך שווה ערך הובא לידיעת הצד שנמנע מלהשתתף בהליך;
 - (ג) כל מסמך הנחוץ כדי לקבוע כי פסק הדין תקף, או מקום שפסק הדין בר החלה וניתן להוצאה לפועל במדינת המוצא;
 - (ד) במקרה הנזכר בסעיף 11, אישור של בית משפט (לרבות פקיד בית המשפט) במדינת המוצא, שלפיו פסק הדין הנותן תוקף לפשרה או חלק ממנו ניתנים להוצאה לפועל במדינת המוצא כמו פסק דין.
- (2) אם נוסח פסק הדין אינו מאפשר לבית המשפט המתבקש לוודא את קיומם של תנאי פרק זה, בית המשפט רשאי לדרוש כל מסמך הנחוץ לשם כך.
- (3) ניתן לצרף לבקשה להכרה או לאכיפה מסמך הנוגע לפסק הדין, שהוצא בידי בית משפט (לרבות פקיד בית המשפט) במדינת המוצא, בצורה שהוצעה ופורסמה בידי ועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי.
- (4) אם המסמכים הנזכרים בסעיף זה אינם בשפה רשמית של המדינה המתבקשת, הם ילוו בתרגום מאושר לשפה רשמית, אלא אם כן הדין במדינה המתבקשת קובע אחרת.

סעיף 13 -- סדרי דין

- (1) סדרי הדין להכרה, להכרזה בדבר אכיפה או לרישום לאכיפה, וכן אכיפת פסק הדין ייקבעו בדין של המדינה המתבקשת, אלא אם כן הוראות אמנה זו קובעות אחרת; בית המשפט של המדינה המתבקשת יפעל במהירות האפשרית.

(2) בית המשפט של המדינה המתבקשת לא ידחה בקשה להכרה או לאכיפה לפי אמנה זו בנימוק שיש לבקש הכרה או אכיפה במדינה אחרת.

סעיף 14 – הוצאות הליכים

(1) לא יידרשו כל בטוחה, ערובה או פיקדון, מכל סוג שהוא, מצד שמגיש במדינה מתקשרת אחת בקשה לאכיפת פסק דין שניתן בידי בית משפט במדינה מתקשרת אחרת, על סמך נימוק כי הצד האמור הוא אזרח זר או שאין לו מקום מושב או מקום מגורים במדינה שבה מתבקשת אכיפה.

(2) צו לתשלום הוצאות הליכים, שניתן במדינה מתקשרת כנגד אדם הפטור מדרישות באשר לבטוחה, ערובה או פיקדון מכוח סעיף קטן (1) או מכוח דין המדינה שבה נפתחו ההליכים, ניתן לאכיפה בכל מדינה מתקשרת אחרת, לבקשת האדם שלטובתו ניתן הצו.

(3) מדינה רשאית להצהיר שלא תחיל את סעיף קטן (1) או לציין בהצהרה אילו מבתי המשפט שלה לא יחילו את סעיף קטן (1).

סעיף 15 – הכרה ואכיפה לפי דין לאומי

בכפוף לסעיף 6, אמנה זו איננה מונעת הכרה או אכיפה של פסקי דין לפי דין לאומי.

פרק III – סעיפים כלליים

סעיף 16 – הוראת מעבר

אמנה זו תחול על הכרה בפסקי דין ואכיפתם אם בעת פתיחת ההליכים במדינת המוצא האמנה הייתה בתוקף בין אותה מדינה לבין המדינה המתבקשת.

סעיף 17 – הצהרות המגבילות הכרה ואכיפה

מדינה רשאית להצהיר כי בתי המשפט שלה רשאים לדחות בקשות להכיר בפסק דין שניתן בבית משפט של מדינה מתקשרת אחרת או לאוכפו אם מקום המגורים של הצדדים היה במדינה המתבקשת, ומערכת היחסים בין הצדדים וכל שאר הגורמים הנוגעים לסכסוך, למעט מיקומו של בית המשפט של מדינת המוצא, היו קשורים רק למדינה המתבקשת.

סעיף 18 – הצהרות בנוגע לעניינים מסוימים

(1) כאשר למדינה יש עניין מובהק שלא להחיל אמנה זו בעניין מסוים, היא רשאית להצהיר שלא תחיל את האמנה באותו עניין; מדינה המוסרת הצהרה כאמור תוודא כי ההצהרה איננה רחבה יותר מהנדרש וכי הנושא המסוים המותרג מוגדר בצורה ברורה ומדויקת.

(2) בנוגע לאותו עניין שהוצהר לגביו, האמנה לא תחול -

(א) במדינה המתקשרת שמסרה את ההצהרה;

(ב) במדינות מתקשרות אחרות, בהן מבקשים הכרה או אכיפה של פסק דין שניתן בבית משפט של מדינה מתקשרת שמסרה את ההצהרה.

סעיף 19 – הצהרות בעניין פסקי דין הנוגעים למדינה

(1) מדינה רשאית להצהיר שלא תחיל אמנה זו על פסקי דין הנובעים מתוך הליכים בהם אחד הצדדים הוא -

(א) אותה מדינה, או אדם הפועל מטעם אותה מדינה; או

(ב) גוף נפרד של אותה מדינה, או אדם הפועל מטעם גוף נפרד כאמור.

מדינה המוסרת הצהרה כאמור תוודא כי ההצהרה איננה רחבה יותר מהנדרש וכי ההחרגה מוגדרת בצורה ברורה ומדויקת; ההצהרה לא תבחין בין פסקי דין שבהם המדינה, גוף נפרד של אותה מדינה או אדם הפועל מטעם מי מהם, הם נתבעים בהליכים בפני בית המשפט של מדינת המוצא לבין פסקי הדין שבהם הם תובעים.

(2) בית משפט רשאי לסרב לבקשה להכרה או לאכיפה של פסק דין שניתן בבית משפט של מדינה שמסרה הצהרה לפי סעיף קטן (1), אם פסק הדין נבע מהליכים שבהם המדינה, גוף נפרד של אותה מדינה או אדם הפועל מטעם מי מהם הם צד, בהיקף המפורט בהצהרה.

סעיף 20 – פרשנות אחידה

בפרשנות אמנה זו, יש להתייחס לאופייה הבין-לאומי ולצורך לקדם אחידות בהחלטה של האמנה.

סעיף 21 – בחינת פעולת האמנה

המזכיר הכללי של ועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי יערוך במרווחי זמן קבועים הסדרים לבחינת פעולתה של אמנה זו, כולל הצהרות כלשהן, וידווח למועצה לעניינים כלליים ומדיניות.

סעיף 22 – מערכות משפט לא מאוחדות

בנוגע למדינה מתקשרת בה חלות שתי מערכות משפט או יותר ביחידות טריטוראליות: נוגע לעניין הנדון באמנה זו -

(א) כל התייחסות לדין או לסדרי הדין של מדינה תתפרש כמתייחסת, במידת הצורך, לדין או לסדרי הדין הנוהגים ביחידה הטריטוראלית הנוגעת בדבר;

(ב) כל התייחסות לבית המשפט או לבתי המשפט של מדינה תתפרש כמתייחסת, במידת הצורך, לבית המשפט או לבתי המשפט ביחידה הטריטוראלית הנוגעת בדבר;

(ג) כל התייחסות לזיקה אל מדינה תתפרש כמתייחסת, במידת הצורך, לזיקה אל היחידה הטריטוראלית הנוגעת בדבר;

(ד) כל התייחסות לחוליית קישור למדינה תתפרש כמתייחסת, במידת הצורך, לאותה חוליית קישור ליחידה הטריטוראלית הנוגעת בדבר.

על אף האמור בסעיף קטן (1), מדינה מתקשרת עם שתי יחידות טריטוראליות או יותר בהן מערכות משפט שונות לא תהיה חייבת להחיל אמנה זו על מצבים שבהם מעורבות רק יחידות יאליות שונות כאמור.

בית משפט ביחידה טריטוריאלית של מדינה מתקשרת עם שתי יחידות טריטוריאליות או זן חלות מערכות משפט שונות לא יהיה חייב להכיר בפסק דין ממדינה מתקשרת אחרת או רק מפני שפסק הדין הוכר או נאכף לפי אמנה זו ביחידה טריטוריאלית אחרת של אותה מתקשרת.

סעיף זה לא יחול על ארגונים אזוריים לאינטגרציה כלכלית.

סעיף 23 – קשר עם כלים משפטיים בין-לאומיים אחרים

(1) אמנה זו תתפרש כך שתהיה תואמת ככל האפשר לאמנות אחרות שבתוקף במדינות מתקשרות, בין אם נעשו לפני אמנה זו או אחריה.

(2) אמנה זו לא תשפיע על החלטה בידי מדינה מתקשרת של אמנה שנעשתה לפני אמנה זו.

(3) אמנה זו לא תשפיע על החלטה בידי מדינה מתקשרת של אמנה שנעשתה אחרי אמנה זו, בכל הנוגע להכרה או אכיפה של פסק דין שניתן בבית משפט של מדינה מתקשרת שגם היא צד לאותה אמנה; אין באמנה האחרת להשפיע על החיובים לפי סעיף 6 כלפי מדינות מתקשרות שאינן צד לאמנה האחרת האמורה.

(4) אמנה זו לא תשפיע על החלטתם של כללים של ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית שהוא צד לאמנה זו בכל הנוגע להכרה או לאכיפה של פסק דין שניתן בבית משפט של מדינה מתקשרת שגם היא חברה בארגון האזורי לאינטגרציה כלכלית, אם מתקיים אחד מאלה:

(א) הכללים אומצו לפני שאמנה זו נעשתה; או

(ב) הכללים אומצו אחרי שאמנה זו נעשתה, במידת שאינם משפיעים על ההתחייבויות לפי סעיף 6 כלפי מדינות מתקשרות שאינן מדינות חברות בארגון האזורי לאינטגרציה כלכלית.

פרק IV – סעיפי סיום

סעיף 24 – חתימה, אשרור, קבלה, אישור או הצטרפות

(1) אמנה זו תהיה פתוחה לחתימה על ידי כל המדינות.

(2) אמנה זו כפופה לאשרור, קבלה או אישור של המדינות החותמות.

(3) אמנה זו תהיה פתוחה להצטרפות לכל המדינות.

(4) מסמכי אשרור, קבלה, אישור או הצטרפות יופקדו בידי משרד החוץ של ממלכת הולנד, הנפקד של האמנה.

סעיף 25 – הצהרות בעניין מערכות משפט שאינן מאוחדות

(1) אם למדינה יש שתי יחידות טריטוריאליות או יותר שבהן חלות מערכות משפט שונות בנוגע לעניינים שנדונו באמנה זו, היא רשאית להצהיר כי האמנה תחול על כל יחידות הטריטוריאליות שלה או רק על אחת או יותר מהן; בהצהרה כאמור יצינו במפורש היחידות הטריטוריאליות שהאמנה חלה עליהן.

(2) לא מסרה מדינה הצהרה לפי סעיף זה, האמנה תחול על כל היחידות הטריטוריות של אותה מדינה.

(3) סעיף זה לא יחול על ארגונים אזוריים לאינטגרציה כלכלית.

סעיף 26 – ארגונים אזוריים לאינטגרציה כלכלית

(1) ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית המורכב ממדינות ריבוניות בלבד ובעל סמכות על העניינים הנכללים באמנה זו כולם או חלקם, רשאי לחתום על אמנה זו, לקבלה, לאשררה או להצטרף אליה; לארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית יהיו באותו מקרה זכויות והתחייבויות של מדינה מתקשרת, ככל שיש לארגון סמכויות בנושאים המוסדרים על ידי אמנה זו.

(2) ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית, בבואו לחתום על אמנה זו, לקבלה, לאשררה או להצטרף אליה, יודיע לנפקד בכתב מהם העניינים המוסדרים על ידי אמנה זו אשר הועברו לסמכות אותו ארגון על ידי המדינות החברות בו; הארגון יודיע לנפקד בהקדם בכתב על כל שינוי בסמכויותיו כמפורט בהודעה המאוחרת ביותר שניתנה לפי האמור בסעיף קטן זה.

(3) לצורך כניסתה לתוקף של אמנה זו, כל מסמך שהפקיד ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית לא ייספר אלא אם כן הארגון האזורי לאינטגרציה כלכלית מצהיר בהתאם לסעיף 27(1) כי המדינות החברות בו לא יהיו צדדים לאמנה זו.

(4) כל התייחסות ל"מדינה מתקשרת" או ל"מדינה" באמנה זו תחול באופן זהה, מקום שמתאים, על ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית.

סעיף 27 – ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית כצד מתקשר בלא המדינות החברות בו

(1) בעת חתימה, קבלה, אישור או הצטרפות, ארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית רשאי להצהיר כי הוא מממש סמכות בכל העניינים המוסדרים על ידי אמנה זו, וכי המדינות החברות בו לא יהיו צדדים לאמנה זו אלא יהיו מחויבות מכוח החתימה, הקבלה, האישור או ההצטרפות לארגון.

(2) במקרה שארגון אזורי לאינטגרציה כלכלית מוסר הצהרה בהתאם לסעיף קטן (1), כל התייחסות ל"מדינה מתקשרת" או ל"מדינה" באמנה זו תחול באופן זהה, מקום שמתאים, על המדינות החברות בארגון.

סעיף 28 – כניסה לתוקף

(1) אמנה זו תיכנס לתוקף ביום הראשון בחודש שאחרי תום התקופה במהלכה ניתן למסור הודעה בהתאם לסעיף 29(2) ביחס למדינה השנייה שהפקידה את מסמך האשור, הקבלה, האישור או ההצטרפות שלה חוזר בסעיף 24.

(2) לאחר מכן אמנה זו תיכנס לתוקף -

(א) במדינה המאשרת, מקבלת, מאשררת או מצטרפת אליה, ביום הראשון בחודש שאחרי תום התקופה במהלכה ניתן למסור הודעות בהתאם לסעיף 29(2) ביחס לאותה מדינה;

(ב) ביחידה טריטוריאלית לגביה הורחבה אמנה זו בהתאם לסעיף 25, לאחר שהאמנה נכנסה לתוקף לגבי המדינה המוסרת את ההצהרה, ביום הראשון בחודש שאחרי תום שלושה חודשים שלאחר ההודעה על ההצהרה הנזכרת באותו סעיף.

סעיף 29 – כינון יחסים בהתאם לאמנה

(1) אמנה זו תיכנס לתוקף בין שתי מדינות מתקשרות רק אם אף אחת מהן לא מסרה הודעה לנפקד ביחס לאחרת בהתאם לסעיף קטן (2) או (3); בהיעדר הודעה כאמור, האמנה תקפה בין שתי מדינות מתקשרות מהיום הראשון בחודש שאחרי תום התקופה שבמהלכה ניתן למסור הודעות.

(2) מדינה מתקשרת רשאית להודיע לנפקד, תוך 12 חודשים מתאריך ההודעה על ידי הנפקד הנזכרת בסעיף 32(א), כי לאשרור, קבלה, אישור או הצטרפות של מדינה אחרת לא יהיה תוקף של כינון יחסים בין שתי המדינות בהתאם לאמנה זו.

(3) מדינה רשאית להודיע לנפקד, עם הפקדת המסמך שלה בהתאם לסעיף 24(4), כי לאשרור, קבלה, אישור או הצטרפות של מדינה אחרת לא יהיה תוקף של כינון יחסים עם מדינה מתקשרת בהתאם לאמנה זו.

(4) מדינה מתקשרת רשאית בכל עת למשוך הודעה שמסרה בהתאם לסעיף קטן (2) או (3); משיכה כאמור תיכנס לתוקף ביום הראשון בחודש שאחרי תום שלושה חודשים מתאריך ההודעה על המשיכה.

סעיף 30 - הצהרות

(1) ניתן למסור הצהרות הנזכרות בסעיפים 14, 17, 18, 19 ו-25 עם חתימה, אשרור, קבלה, אישור או הצטרפות או בכל עת לאחר מכן, וניתן לשנותן או למושכן בכל עת.

(2) על הצהרות, שינויים ומשיכות תימסר הודעה לנפקד.

(3) הצהרה שניתנה במועד החתימה, האשרור, הקבלה, האישור או ההצטרפות תיכנס לתוקף במקביל לכניסתה לתוקף של אמנה זו עבור המדינה שנתנה את ההצהרה.

(4) הצהרה שניתנה במועד אחר, וכל שינוי או משיכה של הצהרה, ייכנסו לתוקף ביום הראשון בחודש שאחרי תום שלושה חודשים מתאריך קבלת ההודעה אצל הנפקד.

(5) הצהרה שניתנה במועד עתידי, וכל שינוי או משיכה של הצהרה, לא יתולו על פסקי דין הנובעים מהליכים שנפתחו בפני בית המשפט של מדינת המוצא עם כניסת ההצהרה לתוקף.

סעיף 31 - הסתלקות

(1) מדינה שהיא צד לאמנה רשאית להסתלק ממנה בהודעה בכתב הממוענת לנפקד; ניתן להגביל את ההסתלקות ליחידות טריטוריאליות מסוימות שעליהן האמנה חלה.

(2) ההסתלקות תיכנס לתוקף ביום הראשון בחודש שאחרי תום 12 חודשים מתאריך קבלת ההודעה על ידי הנפקד; מקום שמפורט בהודעה פרק זמן ארוך יותר לכניסת ההסתלקות לתוקף, ההסתלקות תיכנס לתוקף עם תום פרק הזמן הארוך יותר.

סעיף 32 – הודעות הנפקד

הנפקד יודיע לתביר ועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי, למדינות אחרות ולארגונים אזוריים לאינטגרציה כלכלית אשר חתמו, אשררו, קיבלו, אישרו או הצטרפו לאמנה זו בהתאם לסעיפים 24, 26 ו-27 על כל אלה:

- (א) תתימות, אשרורים, קבלות, אישורים והצטרפויות כנוכח בסעיפים 24, 26 ו-27;
- (ב) תאריך כניסתה של האמנה לתוקף בהתאם לאמור בסעיף 28;
- (ג) הודעות, הצהרות, שינויים ומשיכות הנזכרים בסעיפים 26, 27, 29 ו-30; וכן
- (ד) הסתלקויות הנזכרות בסעיף 31.

לראיה החתומים מטה, שהוסמכו לכך כדין, חתמו על אמנה זו.

נעשה בהאג, ביום כ"ט בסיוון התשע"ט (2 ביולי 2019), בשפות אנגלית וצרפתית, ולשני הנוסחים דין מקור זהה, בעותק יחיד אשר יופקד בארכיוני ממשלת ממלכת הולנד ועותק מאושר שלו אשר יישלח, בצינורות דיפלומטיים, לכל אחת מהמדינות החברות בוועידת האג למשפט בין-לאומי פרטי בתאריך מושבו העשרים ושניים ולכל אחת מהמדינות האחרות אשר השתתפו באותו מושב.

הוראת מעבר 4. עד להתקנת תקנות לפי סעיף 13(ב), יחולו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגביה תקנות סדר הדין (אכיפת פסקי חוץ, התשמ"ד-1984)² כנוסחן ערב יום תחילתו של חוק זה, בשינויים המחויבים.

ד ב ר י ה ס ב ר

כלליהתיקון לחוק אכיפת פסקי חוץ, תשי"ח-1958 (להלן – **החוק**) המוצע נועד לאפשר את אשרורה של האמנה בדבר הכרה ואכיפה של פסקי חוץ בעניינים אזרחיים ומסחריים, אשר אומצה בהאג ביום כ"ט בסיוון התשע"ט (2 ביולי 2019) (להלן – **האמנה**). האמנה נועדה לייעל הליכים להכרה בפסקי דין זרים ואכיפתם במדינות שיצטרפו אליה, מתוך הבנה ששמירה על זכויות בעלי דין הפעילים בזירה העולמית היא הכרח בקידום סחר בין-לאומי בעידן הנוכחי. האמנה קובעת אמות מידה בין-לאומיות אחידות להכרה ולאכיפה של פסקי דין זרים בין מדינות שהן צדדים לאמנה, לרבות עילות סירוב מוסכמות. בכך, האמנה נועדה להגביר את הוודאות המשפטית של הצדדים בעניין השאלות האם וכיצד יתבצעו הכרה ואכיפה של פסקי דין זרים, ולהפחית סיכונים ועלויות לצדדים במסגרת הליכים משפטיים חוצי גבולות מדינתיים.

האמנה נכנסה לתוקף ביום ט"ו באלול התשפ"ג (1 בספטמבר 2023) וחברות בה 30 מדינות (26 מתוכן מדינות באיחוד האירופי). ישראל חתמה על האמנה ביום 3 מרץ 2021, ולאחר השלמת הליך החקיקה באמצעות החוק המוצע תוכל לאשרר אותה ולהצטרף אליה. הצטרפות לאמנה תביא לכך שלישראל יהיו

² ק"ת תשמ"ד, עמ' 2220.

יחסי אמנה מול שאר המדינות החברות, בכפוף לתנאי האמנה, ותספק מענה לסוגיית ההדדיות, המהווה לעיתים חסם בפני הכרה ואכיפה של פסקי דין זרים בישראל ופסקי דין ישראלים בחוץ לארץ. זאת לאור דרישה של מדינות מסוימות לקיום יחסי אמנה עם ישראל כתנאי לקיום דרישת ההדדיות באכיפה על מנת לאכוף פסקי דין שניתנו בישראל, ומאחר ולפי הוראות סעיף 4(א) לחוק פסק חוץ לא יוכרז כאכיף אם ניתן במדינה שלפי דיניה אין אוכפים פסקי חוץ של בתי משפט בישראל.

יצוין כי כיום פסקי דין זרים נאכפים במסגרת החוק, הקובע כי בית משפט בישראל רשאי להכריז על פסק חוץ כאכיף אם מצא שנתקיימו בו התנאים לאכיפה: פסק החוץ ניתן על ידי בית משפט שהיה מוסמך לתתו בהתאם לכללי המדינה, פסק החוץ אינו ניתן עוד לערעור, החיוב שבפסק החוץ ותכנו אינם מנוגדים לתקנת הציבור, ופסק החוץ הינו בר ביצוע במדינה בו ניתן. עוד קובע החוק כי בית משפט לא יכריז על פסק חוץ כאכיף בהתקיים אחד מן החריגים המנויים בחוק, ובכלל זאת אם פסק החוץ הושג במרמה, פסק החוץ נוגד פסק דין אחר, ועוד.

סעיף 1 מטרתו של הסעיף המוצע היא ליישם את האמנה, אשר תרגומה מובא בתוספת המוצעת לחוק. מוצע לקבוע כי הוראות לפי חוק זה, למעט הוראות לפי סעיף 13(ב) בנוסחו המוצע המקנה לשר המשפטים סמכות לקבוע הוראות מיוחדות לעניין יישום הוראות האמנה כאמור בדברי ההסבר לסעיף 2 להצעת החוק, לא יחולו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגביה וההכרה והאכיפה של פסק חוץ כאמור יהיו בהתאם להוראות האמנה. עוד מוצע לקבוע כי המדינה הזרה בה ניתן פסק הדין תיקרא "מדינת המוצא", וכי מדינת ישראל, בה מבוקשת ההכרה או האכיפה תיקרא "מדינה מתבקשת", בהתאם להוראות האמנה. יובהר כי כניסתו לתוקף של הסעיף המוצע לא תבטל חקיקה ותקנות קיימות, העוסקות בחיבטים של הכרה ואכיפה אזרחית של פסקי חוץ (הוראות החוק, תקנות סדר הדין האזרחי (אכיפת פסקי חוץ), התשמ"ד-1984 ותקנות אכיפת פסקי חוץ (אמנה עם הרפובליקה הפדראלית של גרמניה), התשמ"א-1981), אשר ימשיכו לחול בעניין מדינות שעמן לא תהיה מדינת ישראל קשורה ביחסי אמנה על פי האמנה שבנדון (לרבות במקרים שבהם יחולו החריגים לאמנה).

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף 13 לחוק, המקנה לשר המשפטים סמכות להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו של החוק, ולהוסיף סעיף קטן (ב) שלפיו השר יוכל לקבוע בנוסף גם הוראות מיוחדות לעניינים האמורים בו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה. זאת, כדי להסמיכו להתקין תקנות לביצוע הוראות האמנה.

סעיף 3 מוצע להוסיף תוספת לחוק בה מובא התרגום הרשמי של האמנה, כפי שיפורסם במאגר כתבי אמנה.

בסעיף 1 לתוספת נקבע כי האמנה חלה על הכרה ואכיפה של פסקי דין בתחומים אזרחיים או מסחריים, לרבות חוזי עבודה וחוזי צרכנות בתנאים מסוימים. לצד זאת, וכמפורט בסעיף 2 לתוספת, האמנה לא חלה על סוגיות שונות כגון מעמד אישי וכשרות משפטית, דיני משפחה, חדלות פירעון, קניין רוחני, הליכי בורות וסוגיות מסוימות הקשורות לדיני ההגבלים העסקיים, ועוד. סעיף 18 לתוספת קובע כי הצדדים לאמנה רשאים להצהיר גם כי היא לא תחול לעניין נושאים אחרים.

האמנה קובעת מסגרת משפטית משותפת שלפיה פסקי דין שניתנו במדינה אחת יוכרו או ייאכפו במדינה אחרת. כך למשל, סעיף 5 לתוספת קובע את הבסיסים להכרה ואכיפה של פסק דין במדינה מתבקשת, ובכלל זאת מקום מגוריו של האדם שכנגדו מתבקשת הכרה או אכיפה, מקום העסקים העיקרי שלו והסכמה מפורשת של הצדדים לתת סמכות לבית המשפט שדן בהליך.

סעיף 7 לתוספת קובע כי ניתן לסרב להכיר בפסק דין או לאוכפו, אם מתקיימת אחת מן העילות המנויות בסעיף, לרבות השגת פסק הדין במרמה, ניגוד מובהק לתקנת הציבור, אם ניתן פסק דין נוגד במדינה אחרת, ועוד. סעיף 6 לתוספת קובע כי פסק דין שעוסק בהכרעה במחלוקת בין זכויות במקרקעין, יוכר או ייאכף רק אם הנכס שעל בסיסו נידון פסק הדין נמצא במדינה שבה ניתן פסק הדין.

סעיף 9 לתוספת קובע כי ניתן להכיר או לאכוף חלק מפסק דין הניתן להפרדה, כאשר בית המשפט

מתבקש לכך על ידי אחד הצדדים, או כאשר רק אותו חלק ניתן להכרה או אכיפה לפי האמנה. סעיף 11 לתוספת קובע כי פסק דין הנותן תוקף לפשרה וניתן להוצאה לפועל כמו פסק דין במדינת המוצא, ייאכף לפי אמנה זו כמו פסק דין.

שאר הוראות האמנה כוללות, בין השאר, שורה של הוראות הקשורות למתן סעדים, סדרי דין, ערובה, והוראות כלליות שקשורות להתנהלות מדינות ביחס לאמנה, ועוד.

סעיף 4 מוצע לקבוע הוראת מעבר שלפיה עד להתקנת תקנות לפי סעיף 13(ב) כאמור לעיל, יחולו לעניין הכרה ואכיפה של פסק חוץ שניתן על ידי בית משפט במדינה זרה שהיא צד לאמנה ושהאמנה חלה לגביו, תקנות סדר הדין (אכיפת פסקי חוץ), התשמ"ד-1984 (להלן – **התקנות**) כנוסחן ערב יום תחילתו של החוק המוצע, בשינויים המחויבים, הנובעים מההבדלים בין הוראות החוק לבין הוראות האמנה. כך למשל, התקנות קובעות הוראות לעניין בקשה להכרזה על פסק חוץ כאכיף בלבד, בעוד שהאמנה קובעת הוראות גם לעניין הכרה בפסקי חוץ כאמור. כמו כן, התקנות קובעות הוראות לעניין מזונות, בעוד שתחום זה מוחרג באמנה. בנוסף, התקנות קובעות הוראות לעניין תרגומו לעברית של פסק החוץ בלבד, בעוד שסעיף 12 לאמנה קובע הוראות לעניין תרגום מסמכים נוספים הנדרשים לצורך הכרה ואכיפה של פסק חוץ. זאת ועוד, התנגדות המשיב לבקשה להכרה או אכיפה של פסק חוץ תיעשה בהתאם לתנאים שבסעיף 7 לאמנה (סירוב להכיר ולאכונף) ולא בהתאם להוראות סעיף 3 לחוק, כפי שקבוע בתקנות.

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק רשם קשרי משפחה, התשפ"ה-2025

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מדי שנה מוגשות לבית המשפט לענייני משפחה כ-3,000 תביעות לקביעת קשרי משפחה. רובן המכריע הן תביעות בהן ניתנה הסכמת כלל הצדדים הרלבנטיים לביצוע בדיקה גנטית לקשרי משפחה על מנת להוכיח את קשרי המשפחה הנטענים. בתיקים אלו נותן בית המשפט לענייני משפחה צו לעריכת בדיקה גנטית ובהתאם לתוצאותיה ניתן צו המצהיר על קשרי המשפחה שנבדקו. תיקים אלו מתנהלים בבתי המשפט לענייני משפחה ודורשים הקצאת משאבים רבים מצד הצדדים עצמם וכלל גורמי המדינה המעורבים: פרקליטות המדינה, רשות האוכלוסין וההגירה ומשרד הרווחה. לאור ממצאים אלה, הוקם צוות בין-משרדי בשיתוף משרד המשפטים, משרד הרווחה, רשות האוכלוסין והנהלת בתי המשפט, במסגרתו הוחלט לערוך פילוט ולחקים יחידת "ממונה קשרי משפחה" אשר ריכזה את מענה הטיפול בתיקים. לאור המלצות הצוות הבין-משרדי, ולאחר יישום מוצלח של הפילוט בכדי לייעל את הטיפול בתיקים אלו, ולתת מענה מהיר לאזרח, מוצע בהצעת חוק זו לכוון את רשם קשרי המשפחה (להלן גם – "הרשם") - גורם מנהלי שיוסמך לתת צו לעריכת בדיקה גנטית לקשרי משפחה, חלף בית המשפט, (להלן – "צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה") שעל בסיסו תינתן החלטה לקשרי משפחה במקרים המתאימים, זאת במקרים בהם כלל הצדדים אינם מתנגדים לביצוע הבדיקה. בהצעה זו יש כדי לקצר את טווח הזמנים לביצוע בדיקה גנטית והחלטה המצהירה על קשרי המשפחה שנבדקו, ובכך להיטיב עם הציבור. זאת לצד חיסכון משמעותי למשרדי הממשלה וכן ניהול דיונים בבתי המשפט רק במקרים בהם עולה צורך בהפעלת שיקול דעת שיפוט. לרשם קשרי המשפחה יתאפשר לעיין בנתונים הנדרשים המצויים במרשם האוכלוסין, וכן להיוועץ עם מומחים ועם משרדי הממשלה הרלבנטיים במסגרת בירור הבקשה אשר המרכזיים שבהם הם רשות האוכלוסין, משרד הרווחה ומשרד הבריאות. במקרים המתאימים, ובכדי לקדם את בירור ההליך, הרשם יוכל ליצור קשר עם הצדדים למתן מידע ואף להזמין לפגישה לצורך מתן הסבר על ההליך, ולצורך בירור הבקשה בפני הרשם וקידומה. בנסיבות המפורטות בהצעת החוק, וכן בנסיבות נוספות הנתונות לשיקול דעתו של הרשם, לרבות בשל טובת הקטין, תועבר הבקשה לבית משפט לענייני משפחה ויראו את הבקשה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 – כינון הרשם לקשרי משפחה והגדרת תפקידו

מוצע לכוון גורם מנהלי שייקרא "רשם לקשרי משפחה", אשר יהיה עובד משרד המשפטים הכשיר לשמש כשופט בית משפט שלום. בקשות לקשרי משפחה יוגשו לרשם, אשר לו תהיה הסמכות ליתן צווים בבקשות לעריכת בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה ובהתאם לממצאי הבדיקה שנערכה כאמור, ליתן החלטה לקשרי משפחה, במקרים בהם אין התנגדות לבקשה. במידה והובעה התנגדות, תועבר הבקשה לבית המשפט לענייני משפחה.

עיקר 2- קביעת סמכות לתת צו לבדיקת קשרי משפחה (באמצעות בדיקה גנטית), וצו הכרה בקשרי

משפחה

מוצע להסמיך את הרשם לקשרי משפחה לתת צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה, שתיערך בהתאם לחוק חוק מידע גנטי, התשס"א-1991 (להלן – "חוק מידע גנטי"), לפי העניין, במקרים בהם כלל הצדדים

אינם מתנגדים לכך, ולמעט מקרים שיועברו לבית המשפט, וכן לקבוע סמכות ליתן החלטה לקשרי משפחה, על בסיס ממצאי בדיקה גנטית שנערכה, לפי לצו שנתן הרשם.

עיקר 3-קביעת המקרים שיועברו לטיפול בית משפט לענייני משפחה

מוצע לקבוע את המקרים בהם יעביר הרשם את הבקשה לקביעת קשרי משפחה לבית משפט לענייני משפחה, כאשר הרציונל המנחה הוא שהרשם מוסמך לדון אך ורק בבקשות שהוגשו ללא התנגדות, ושאינן מעלות קושי או מורכבות המצריכים בירור עובדתי סבוך או הפעלת שיקול דעת שיפוטי. בקשות שהוגשה בהן התנגדות וכן בקשות מורכבות הדורשת דיון בבית המשפט או הפעלת שיקול דעת שיפוטי לא יטופלו בידי הרשם, אלא בידי בית המשפט לענייני משפחה, אולם כל הבקשות יוגשו ראשית לרשם קשרי משפחה.

עיקר 4 – אופן הגשת הבקשה לרשם

מוצע להסדיר כי הגשת הבקשה לרשם תהיה בטופס מקוון שיפורסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים שיכלול את הפרטים המפורטים בתקנות, עם אפשרות להגשת בקשות באמצעות דואר אלקטרוני או הגשה ידנית עבור אלו שזו האפשרות היחידה הזמינה להם.

עיקר 5 – הוראות לעניין בקשה שהועברה מהרשם לבית משפט לענייני משפחה

מוצע לקבוע כי במקרים שבהם מועבר הדיון בבקשה אל בית משפט לענייני משפחה, יעביר הרשם לקשרי משפחה לבית משפט לענייני משפחה בעל הסמכות המקומית את כלל מצורפי הבקשה ואת תוצאות הבדיקה הגנטית לבדיקת קשר המשפחה, אם נערכה, כאשר במקרה של אי הסכמת הצדדים מגיש הבקשה יירשם כמבקש והמתנגד כמשיב, ובכלל המקרים המועברים יומצא עותק גם לבא כוח היועצת המשפטית לממשלה.

ד. השפעת החוק המוצע על הדין הקיים

הצעת חוק תשפ"ב במישורין על חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, וכן על חוק מידע גנטי, התשס"א-2000, ועל תקנותיו, בכך שתוענק לרשם הסמכות למתן צו לבדיקה גנטית לקשרי משפחה במקרים המוגדרים בסמכותו, חלף הסמכות הנתונה לבית המשפט לענייני משפחה לפי חוקים אלו. הצעת החוק תשפ"ב גם על חוק השמות, בכך שיעניק לרשם סמכות זהה לבית משפט לאישור שינוי שם משפחה של קטין בהסכמת הוריו, אגב בדיקת קשרי משפחה, במקרים המתאימים. ככל שלא מדובר בשינוי המחייב גם קבלת הסכמת הקטין בהתאם לגילו, או בירור נוסף מול משרד הרווחה הקשור בטובת הקטין. בנוסף, מוצע לתקן את חוק מרשם האוכלוסין, כך שגם הרשם לקשרי משפחה יהיה גורם מוסמך בהתאם לחוק.

כאמור, לחוק השפעה מכרעת על המהירות והאפקטיביות בהם ניתן לבצע את הליך ההכרה בקשרי משפחה במקרים המתאימים, שאינם דורשים שיקול דעת שיפוטי, בצורה שתסייע רבות הן לצדדים בהליכים אלו והן לגורמי המדינה המעורבים בטיפול בבקשות אלו. החוק יחסוך זמן שיפוטי ויקצר את עבודת גורמי הממשלה המעורבים בטיפול בבקשות אלו ויביא להכרה מהירה יותר בקשרי משפחה, ובמקרים בהם הבקשה נוגעת לקטין – גם בצורה העולה בקנה אחד עם עקרון טובת הילד וזאת במקרים שבהם הבקשה נוגעת לקטין.

ה. השפעת טיוטת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

במסגרת יישום הצעת החוק נדרשים 3 תקני כוח אדם ו-890 אלפי ש"ח בשנה ליחידת רשם קשרי המשפחה במשרד המשפטים. לצורך כך הוקצו המשאבים הנדרשים במסגרת הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2025, התשפ"ה-2024.

1. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) סמכה ידה על התצעה

להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר

טיוטת חוק מטעם משרד המשפטים:

הצעת חוק רשם לקשרי משפחה, התשפ"ה-2025

הגדרות	1.	בחוק זה-
	"בדיקה גנטית"- בדיקה גנטית לקשרי משפחה כמשמעותה בחוק מידע גנטי ; "בית המשפט" - בית המשפט לענייני משפחה כמשמעותו בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה – 1995 ; "בקשה לקביעת קשרי משפחה" – בקשה שהוגשה לפי סעיף 3 ; "התנגדות לבקשה לקביעת קשרי משפחה" – התנגדות שהוגשה לפי סעיף 7 ; "חוק בית המשפט לענייני משפחה" – חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995¹ ; "חוק מידע גנטי" - חוק מידע גנטי, התשס"א-2000² ; "צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה" – צו שניתן על ידי הרשם לקשרי משפחה לעריכת בדיקה גנטית ; "החלטה לקשרי משפחה" – החלטה המצהירה על קשרי משפחה שנבדקו בהתאם לממצאי הבדיקה ; "רשם קשרי משפחה"- כמשמעותו בסעיף 2 ; "תעודה מזהה"- לגבי אזרח או תושב ישראל – תעודת זהות או דרכון ישראלי, ולגבי מי שאינו אזרח או תושב ישראל – דרכון תקף או תעודה מזהה עם תמונה שהונפקה על ידי רשות מוסמכת במדינה שבה הוא אזרח או תושב, ולגבי מי שרשום במרשם האוכלוסין באזור – תעודת זהות שהונפקה בהתאם להסכם הביניים בין מדינת ישראל והרשות הפלשתינית, על ידי רשות מוסמכת באזור ; לעניין זה, "האזור" – כל אחד מאלה : יהודה והשומרון וחבל עזה.	
מינוי רשם קשרי משפחה	2.	(א) שר המשפטים ימנה רשמי קשרי משפחה ; הודעה על המינוי תפורסם ברשומות.
		(ב) רשם קשרי משפחה יהיה אדם הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום.
		(ג) רשם קשרי משפחה יהיה עובד משרד המשפטים.
בקשה לקביעת קשרי משפחה	3.	(א) בקשה לקביעת קשרי משפחה תוגש לרשם קשרי משפחה.

¹ ס"ח תשנ"ה 1537
² ס"ח תשס"א עמ' 1766

(ב) הוגשה בקשה לקביעת קשרי משפחה רשאי רשם קשרי משפחה להסביר לצדדים לבקשה על אודות ההליך ועל סמכויות הרשם לצורך קידומו של ההליך; הסבר כאמור יכול שיתקיים באמצעים טכנולוגיים.

(ג) הוגשה בקשה לקביעת קשרי משפחה כאמור בסעיף קטן (א), ייתן רשם קשרי משפחה צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה, וזאת אלא אם כן הוגשה התנגדות לבקשה לפי סעיף 7, או אם הוגשה התנגדות מצד שר הפנים לפי סעיף 6 או אם הבקשה הועברה לבית המשפט לפי סעיף 9 או אם הרשם סבר כי לא הוצגה סיבה המצדיקה מתן צו כאמור.

(ד) בקשה לקביעת קשרי משפחה שהועברה לבית המשפט לפי חוק זה, יראו אותם כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה.

4. אופן הגשת בקשה

(א) בבקשה לקביעת קשרי משפחה שעניינה בירור אבהות או אימהות, הצדדים לבקשה יהיו הורהו של הילד וההורה הנטען של הילד; היה הילד בגיר יהיה גם הוא צד לבקשה; ראה המבקש כי בן משפחה אחר, האחראי על הילד או האפוטרופוס אם מונה לו, נדרש לצורך הגשת הבקשה או לשם קביעת קשרי המשפחה, הוא רשאי לצרפו כצד להליך.

(ב) לבקשה לקביעת קשרי משפחה תצורף הסכמת הצדדים; לא צורפה הסכמת הצדדים לבקשה, ימציא המבקש ליתר הצדדים בקשה לקבלת הסכמה לקביעת קשרי משפחה באמצעות ביצוע בדיקה גנטית.

(ג) הבקשות יוגשו באופן מקוון באמצעות אתר האינטרנט של משרד המשפטים, בצירוף תצהיר לאימות הטענות העובדתיות, וכן המסמכים הבאים לפי העניין:

(1) העתק תעודה מזהה של מגיש הבקשה ושל נשוא הבקשה; וכן העתק תעודה מזהה של צדדים נוספים לבקשה, אם ניתן.

(2) אחד מאלה-

(א) הודעת לידת חי של נשוא הבקשה, אם הוא נולד בישראל ולא נרשם במרשם האוכלוסין;

(ב) תעודת לידה מאומתת כדין, אם נשוא הבקשה נולד מחוץ לישראל;

(3) הוגשה בקשה לקביעת אבהות או אימהות טרם הלידה של נשוא הבקשה, תצורף הודעת לידת חי או תעודת לידה מאומתת כדין, לפי העניין, לאחר הלידה וטרם מתן החלטה.

(4) מסמכים נוספים לפי העניין.

(ד) על אף האמור בתקנת משנה (ד), רשם קשרי משפחה רשאי להורות כי בקשה לקביעת קשרי משפחה תוגש שלא באופן מקוון אלא בדרך אחרת, לרבות באמצעות דואר אלקטרוני או באמצעות הגשה ידנית, אם התקיימו טעמים מיוחדים המצדיקים זאת.

(א) רשם קשרי משפחה רשאי, לצורך הפעלת סמכויותיו לפי חוק זה, לעיין במרשם האוכלוסין בהתאם להוראות סעיפים 29 ו-31 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.

5. סמכות לקבלת מידע ולקיום התייעצויות

(ב) רשם קשרי משפחה רשאי להתייעץ עם משרדי הממשלה הרלוונטיים בנוגע לבקשה.

(ג) רשם קשרי משפחה רשאי להתייעץ עם מומחה מתאים לצורך בירור זכות הנבדקים הנדרשים וקביעת אופן הבדיקה הנחוצה, וכן באשר לתוצאות הבדיקה ומשמעותן.

(ד) רשם קשרי משפחה יידע את הצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה על קיום התייעצות לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג) מבלי ליידע את הצדדים בדבר תוכנה של ההתייעצות ואולם רשאי הוא להעביר את תוכנה של התייעצות לפי סעיף קטן (ג) לצדדים לבקשה.

6. (א) במקרים הבאים לא ייתן רשם קשרי משפחה צו לבדיקה גנטית אלא לאחר שהתייעץ עם שר הפנים, או עם מי שהוא הסמיך לכך; שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך, רשאי לקבוע תנאים למתן צו כאמור, או להביע התנגדות למתן הצו בתוך 14 יום מיום היוועצות:

(1) היה אחד הצדדים לבקשה ללא פרטי זיהוי או שלא צורף העתק מסמך מזהה לגביהם;

(2) לא הוצגו המסמכים הנדרשים בהתאם לסעיף 4(ד);

(3) לא צורף לבדיקה אחד הצדדים הנדרשים: הילד, האם או האב, וכן אם היה להורה הנטען ילד נוסף רשום במרשם האוכלוסין שגילו סמוך לגילו של הילד הנטען.

(ב) הוגשה התנגדות כאמור תועבר הבקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט בעל הסמכות המקומית לדון בבקשה.

7. (א) הוגשה בקשה לקביעת קשרי משפחה, רשאי צד לבקשה להגיש התנגדות לבקשה בתוך 30 ימים מיום המצאת הבקשה לו.

(ב) הוגשה התנגדות לבקשה לקביעת קשרי משפחה, תועבר הבקשה וההתנגדות לבית המשפט בעל הסמכות המקומית לדון בבקשה.

(ג) לא הוגשה התנגדות לבקשה לקביעת קשרי משפחה וחלף המועד להגשת התנגדות לפי סעיף קטן (א) יראו את הצדדים לבקשה כאילו הסכימו הם לבירור הבקשה לפני רשם קשרי משפחה לפי הנוראות חוק זה.

8. (א) לא הוגשה התנגדות לבקשה לקביעת קשרי משפחה לפי סעיף 7, וניתן צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה לפי סעיף 3(ג) (בסעיף זה - "צו"), ואחד הצדדים לבקשה מתנגד לביצוע הצו (בסעיף זה - הצד המתנגד), יברר רשם קשרי משפחה עם הצדדים את סיבת ההתנגדות לביצוע הצו.

(ב) הייתה סיבת ההתנגדות לביצוע הצו סיבה שבשלה לא היה ניתן לתיתו מלכתחילה, תועבר הבקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט בעל הסמכות המקומית לדון בבקשה.

(ג) לא הייתה סיבת ההתנגדות לביצוע הצו כמפורט בסעיף קטן (ב), ובכלל זה טעמי נוחות לביצוע הבדיקה או טעמי זמינות לביצועה, תמשיך הבקשה לקביעת קשרי משפחה להתברר לפני רשם קשרי משפחה והרשם יבחן האם יש צורך בהתאמת פרטי הצו, והכול בכפוף להוראות סעיף קטן (ד).

(ד) (1) החליט רשם קשרי משפחה כי סיבת ההתנגדות לביצוע הצו היא לא סיבה שבשלה לא היה ניתן לתיתו מלכתחילה כאמור בסעיף קטן (ב), רשאי הצד המתנגד להגיש התנגדות לבית המשפט לו נתונה הסמכות המקומית לדון בבקשה בתוך 30 ימים; הוגשה התנגדות לבית המשפט כאמור יראו אותה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה.

(2) לא הוגשה התנגדות לבית המשפט לפי פסקה (1) וחלף המועד להגשת התנגדות כאמור יראו את הצד המתנגד כאילו הסכים לבירור הבקשה לקביעת קשרי משפחה לפני רשם קשרי משפחה לפי הוראות חוק זה.

(א) על אף האמור בסעיף 3, בקשה לקביעת קשרי משפחה שחלות עליה הנסיבות המפורטות להלן תועבר לבית המשפט:

העברת בקשה לקביעת קשרי משפחה
בנסיבות מסוימות
לבית המשפט

(1) בקשה לגביה חלות נסיבות בהתאם להוראות סעיף 28ב(ב) לחוק מידע גנטי;

(2) בקשה לבירור אבהות ביחס לעובר אשר מתבקש לבררה טרם לידתו;

(3) הבקשה מעלה חשש לפגיעה בטובתו של קטין, אדם שמונה לו אפוטרופוס או פסול הדין בשל הנסיבות המנויות בסעיף 28ד לחוק מידע גנטי, אלא אם התרשם הרשם, שיש בעריכת הבדיקה צורך ממשי הגובר על פגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה מהבדיקה;

(4) הבקשה מעלה חשש לממזרות לפי דין תורה בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מידע גנטי;

(5) בקשה להוכחת קשר גנטי של אישה שאינה האם היולדת;

(6) בקשה לבירור הורות ביחס לילד שנולד או עתיד להיוולד מחוץ לישראל במסגרת הליך לנשיאת עוברים;

(7) בקשה לבירור הורות ביחס לילד שנולד או עתיד להיוולד במסגרת הליך לנשיאת עוברים לפי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), תשנ"ו-1996.

(ב) מבלי לגרוע באמור בסעיף קטן (א) רשם קשרי משפחה רשאי, בכל שלב, להעביר בקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט, גם אם לא מתקיימות בה הנסיבות המפורטות בסעיף קטן (א) אם מצא לנכון לעשות כן לרבות בשל נסיבות שעניינן טובת הקטין.

- (ג) מבלי לגרוע בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) רשם קשרי משפחה רשאי להעביר בקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט, אם ראה כי יש בכך לשם קידום ביצוע צו לבדיקה גנטית או לקביעת קשרי משפחה.
- (ד) מבלי לגרוע מסעיפים קטנים (א), (ב) ו-(ג), בכל שלב של הדיון בבקשה לקביעת קשרי משפחה לרבות לאחר מתן החלטה בעניין קשרי משפחה, רשאית רשות מרשויות המדינה לחודיע לרשם קשרי משפחה כי יש להעביר את הדיון בבקשה לבית המשפט, בין אם לאחר היוועצות כאמור בסעיף 6 ובין אם לאחר מתן החלטה של הרשם; הודיעה רשות כאמור יעביר הרשם לקשרי משפחה את הבקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט.
10. (א) נערכה בדיקה גנטית לפי צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה, ייתן רשם לקשרי משפחה החלטה לקשרי משפחה בהתאם לממצאי הבדיקה, אלא אם כן מצא שקיימות נסיבות המצדיקות העברת הדיון לבית המשפט לפי סעיף 9.
- (ב) רשם קשרי משפחה ישלח עותק של החלטה לקשרי משפחה לפקיד המרשם כמשמעותו בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.
- (ג) נערכה בדיקה גנטית לפי צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה, והתקבלה תוצאה ברמת סבירות שהיא מתחת ל-99.9%, לא ייתן רשם לקשרי משפחה החלטה המצהירה על קשרי המשפחה, אלא אם כן קיבל את הסכמת שר הפנים או מי שהוא חסמין לכך. הסכמה כאמור תועבר בתוך 14 יום.
11. ניתנה החלטה לקשרי משפחה כאמור בסעיף 10(א) רשאי רשם קשרי משפחה להורות על שינוי שם משפחתו של קטין, במסגרת ההחלטה, בתנאי שהסכימו לכך הצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה, ובהתאם לסעיף 13 לחוק השמות, התשט"ז-1956.
12. (א) רשם קשרי משפחה רשאי לקבוע כי הוצאות הבדיקה הגנטית תשולמנה על-ידי אחד הצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה, או על-ידי שניהם, ורשאי הוא לקבוע את חלוקת התשלום ביניהם; בהחלטתו לפי סעיף קטן זה יתחשב הרשם בהתנהלות הצדדים.
- (ב) מצא רשם קשרי משפחה כי אחד הצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה עשה שימוש לרעה בהליך שהתנהל לפני הרשם רשאי הוא להטיל עליו הוצאות לטובת אוצר המדינה; הוצאות לפי סעיף קטן זה לא תעלינה על 1,000 ₪.
13. על החלטה של רשם קשרי משפחה, רשאים הצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה להגיש תובענה לבית המשפט ויראו אותה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה.
14. (א) בסעיף זה- יחידת הסיוע- יחידת הסיוע שהוקמה לפי סעיף 5 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995;
- רשם קשרי משפחה רשאי להפנות את הקטין הנבדק ליחידת הסיוע, כפי שיפורט בהחלטתו, לצורך שמיעת עמדתו, בהתאם לגילו ולמידת בגרותו או ליכולותיו, לפי העניין.

(ב) לאחר שמיעת הקטין, יעביר עובד יחידת הסיוע לרשם קשרי משפחה, תרשומות של עיקרי הדברים שמסר הקטין, בצירוף התרשומותו המקצועית של העובד לגבי התנהגותו ומצבו של הילד בעת השמעת הדברים.

(ג) התרשומות של הדברים שמסר הילד תשמר באופן מאובטח ותהיה חסויה בפני כל אדם, למעט רשם לקשרי משפחה ובית המשפט. רשם קשרי משפחה לא יפרט בהחלטתו את דברי הקטין אלא אם כן הסכים הקטין לגילוי הדברים, כולם או חלקם, ורשם קשרי משפחה מצא כי יהיה בגילוי כדי לקדם את טובת הקטין.

(ד) על מידע שנמסר ליחידת הסיוע לפי חוק זה יחולו הוראות סעיף 5א(ה)-(ז) לחוק בתי המשפט לענייני משפחה בשינויים המחויבים.

- | | | |
|-----|---------------------------|---|
| 15. | חיסיון הדיון | הדיון בבקשה לפי חוק זה יהיה בדלתיים סגורות ולא יהיה פתוח לעיון אלא לצדדים לבקשה לקביעת קשרי משפחה או לפי החלטה מפורשת של הרשם. |
| 16. | סודיות | אדם שהגיע אליו מידע לפי חוק זה, לרבות בהתאם לסעיפים 5, 6, 10(ג) לחוק חובה עליו לשומרו בסוד, והוא אינו רשאי לגלותו אלא לפי חוק זה. |
| 17. | תיקון עקיף לחוק מידע גנטי | בחוק מידע גנטי - |

- (1) בסעיף 2, אחרי ההגדרה "רישיון" יבוא:

"רשם לקשרי משפחה" - רשם לקשרי משפחה לפי חוק רשם לקשרי משפחה, התשפ"ה-2025;
- (3) בסעיף 28א, אחרי "(בפרק זה – בית המשפט)" יבוא "או רשם לקשרי משפחה (בפרק זה- הרשם)",;
- (4) בסעיף 28ב(א)(1), אחרי "בית המשפט" יבוא "או הרשם";
- (5) בסעיף 28ב(א)(2), אחרי "בית המשפט" יבוא "או הרשם";
- (5) בסעיף 128א, רישא, במקום "למעט בדיקה לפי סעיף 28ד" יבוא "למעט בדיקה לפי סעיף 28ג";
- (6) בסעיף 128ג(ג) אחרי "בית המשפט" יבוא "או הרשם";
- (7) בסעיף 28ט(א) אחרי "בית המשפט" יבוא "או הרשם";
- (9) בסעיף 28יב רישא, אחרי "שנתן בית המשפט" יבוא "או הרשם"; וכן בסיפא, אחרי "לפני בית משפט", יבוא "הרשם";
- (10) בסעיף 28יג, "שקבע בית משפט" יבוא "או רשם", ואחרי "לא תחייב בית משפט" יבוא "או רשם";
- (11) בסעיף 28טז, אחרי "לפי פרק זה" יבוא "ומכל בקשה המועברת לבית המשפט מרשם לקשרי משפחה";
- (12) בסעיף 38(א)(7), אחרי "בית המשפט" יבוא "או של רשם לקשרי משפחה" ובסופו יבוא "או לפי חוק רשם קשרי משפחה";

- תיקון חוק בית משפט 18. (א) בחוק בית המשפט לענייני משפחה, בסעיף 1, בסעיף קטן 6, בסופו יבוא: "יבא) חוק רשם קשרי משפחה, התשפ"ה-2025".
- תיקון חוק השמות 19. (ב) בחוק השמות, התשט"ז-1956, בסעיף 13 בסעיף קטן (ד), לאחר המילים "בית המשפט" יבוא "או רשם לקשרי משפחה אגב החלטה לקשרי משפחה לפי חוק רשם לקשרי משפחה, התשפ"ה-2025".
- תיקון חוק מרשם האוכלוסין 20. בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1955-
- (1) לאחר סעיף 15(5) יבוא: "15(6) החלטת הרשם לקשרי משפחה בהתאם לחוק רשם קשרי משפחה, התשפ"ה-2025";
- (2) בסעיף 21 במקום המילים "או בית דין מוסמך" יבוא "בית דין מוסמך או החלטה של רשם קשרי משפחה";
- (3) בסעיף 22 במקום המילים "או בית דין מוסמך" יבוא "בית דין מוסמך או החלטה של רשם קשרי משפחה";
- (4) בסעיף 31 לאחר פסקה (7) יבוא "8) הרשם לקשרי משפחה, כהגדרתו בחוק רשם קשרי משפחה, התשפ"ה-2025."
- ביצוע ותקנות 21. (א) שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, וכן בעניינים אלה:
- (1) קביעת סדרי הדיון לפני רשם קשרי משפחה;
- (2) אגרות בגין הגשת בקשה לקביעת קשרי משפחה;
- (3) קביעת הכשרות והשתלמויות עיתיות לרשם קשרי משפחה, ובלבד שתכני הכשרות והשתלמויות בענייני גנטיקה, רפואה או מזע, ייקבעו בהסכמת שר הבריאות.
- (ב) תקנות לפי סעיף קטן (א)2) טעונות אישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.
- תחילה 22. תחילתו של חוק זה תשעה חודשים מיום פרסומו ברשומות.

ד ב ר י ה ס ב ר

מדי שנה מוגשות לבית המשפט לענייני משפחה כ-3,000 תביעות לקשרי משפחה. רובן המכריע הן תביעות אבהות בהן ניתנה הסכמת כלל הצדדים הרלבנטיים לביצוע בדיקה גנטית לקשרי משפחה על מנת להוכיח את קשרי המשפחה. בתיקים אלו נותן בית המשפט לענייני משפחה צו לעריכת בדיקה גנטית ובחתאם לתוצאותיה ניתן צו המצהיר על קשרי המשפחה שנבדקו. לשם בחינת יעול הליכים אלו, מונה צוות בינמשרדי לבחינת אפשרות כינון רשם לקשרי משפחה אשר בסמכותו לתת צווי בדיקה גנטית ואבהות, תוך בחינת חלוקת הסמכויות בינו לבין בתי המשפט למשפחה. בסופה של עבודת הצוות הומלץ על כינון רשם כאמור, אשר יהווה הגורם שאליו יוגשו כל הבקשות לבדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה, ובמקרים המתאימים יעביר הרשם את הבקשה לטיפול בית המשפט לענייני משפחה.

סעיף 1 – מוצע להגדיר הגדרות שונות, ובהן "צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה" שהוא צו שניתן על ידי הרשם לקשרי משפחה לעריכת בדיקה גנטית לשם קביעת קשר גנטי בין קרובי משפחה נטענים לפי חוק מידע גנטי; וכן "החלטה לקשרי משפחה" שהיא החלטה המצהירה על קשרי משפחה שנבדקו והוכח קיומו של קשר גנטי בין הנבדקים על סמך תוצאות בדיקה גנטית.

סעיף 2 – שר המשפטים ימנה רשמי קשרי משפחה, הכשירים לשמש כשופטי בית משפט שלום. בעת כהונתם כרשמי קשרי משפחה, יהיו הרשמים עובדי משרד המשפטים.

סעיף 3 – הסעיף נועד להסדיר את הגשת הבקשה לקביעת קשרי משפחה ולתאר את סמכויות הרשם בהליך מנהלי זה. סעיף זה מאפשר לרשם להסביר לצדדים על ההליך, וזאת על מנת לפעול לניהול ההליך באופן יעיל, מקצועי ומהיר. ההסבר יכול להיעשות באמצעות שיחת טלפונית, וכן באמצעות אמצעים טכנולוגיים, מה שמאפשר גמישות ונגישות רבה יותר למבקשים, בהיתן שהרשם הינו רשם ארצי. לאחר הגשת בקשה לקשרי משפחה, רשאי הרשם לתת צו בדיקה גנטית על בסיס הבקשה, אלא אם כן התקיימו אחד המקרים הקבועים בסעיף ובניהם אם הוגשה התנגדות לפי סעיף 7, או אם הבקשה הועברה לבית המשפט לפי סעיף 9.

סעיף 4 -

סעיף קטן (א) מגדיר את זהות הצדדים בבקשות לקביעת אבהות או אימהות. ככלל, הצדדים יהיו הורה של הילד וההורה הנטען, וככל שהילד הוא כבר בגיר – גם הילד עצמו. עם זאת, מתוך הכרה במורכבות של מערכות יחסים משפחתיות, התקנה מאפשרת צירוף של בני משפחה נוספים או האחראי על הילד כצד להליך, אם המבקש סבור כי הדבר נדרש.

סעיף קטן (ב) מתייחס למצב שבו לא התקבלה הסכמת כל הצדדים לבקשה. במקרה זה, על המבקש להגיש בקשה לקבלת הסכמה של הצד שכנגד.

סעיף קטן (ג) קובע כי הבקשות יוגשו באופן מקוון, תוך פירוט המסמכים הנדרשים לצירוף. דרישה זו נועדה ליעל את ההליך ולהבטיח אחידות ובהירות בהגשת הבקשות. בין המסמכים הנדרשים נכללים תעודות מזהות, הודעת לידת חי או תעודת לידה מאומתת - בהתאם לנסיבות.

סעיף קטן (ד) קובע כי במקרה של בקשה שהוגשה טרם הלידה, נדרשת השלמת המסמכים לאחר הלידה לעניין זה יש לציין שבקשה לבצע בדיקה בעובר - לפני מועד הלידה – מועברת תמיד לבית המשפט, לפי סעיף 9(א)(2).

סעיף 5 – מטרת סעיף זה היא לאפשר לרשם לקבל את מלוא המידע הזמין, כדי לאפשר בחינה מדויקת ונכונה של כל פרטי הצדדים לבקשה, ולצורך וידוא זיהוי של הצדדים להליך, ותוך בחינה אם ניתן בנסיבות אותה בקשה לתת צו בדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה.

כך, עבור סעיף קטן (א), בעת קבלת בקשה לקשרי משפחה יבחן הרשם באמצעות עיון בתיק המרשם במרשם האוכלוסין את הפרטים האישיים של הצדדים: האם, האב הנטען והילד. ככל שההורים הנטענים והקטין הם יהודים, יש חשיבות מיוחדת לבחינת מעמדה האישי של אם הילד בעת תהוריה, על מנת לבדוק האם עולה בתיק שאלת חשש ממזרות, וכן את שאלת קשרי המשפחה בין האם לאב הנטען, זאת בשים לב להוראות חוק מידע גנטי, התשס"א-2000.

כמו כן, במקרים מסוימים, יהיה על הרשם לבקש להוסיף לזיהוי או לבדיקה נבדקים נוספים וזאת על מנת לשלול חשש למרמה או לזיוף או לשפר את מידת הדיוק והמהימנות של הבדיקה. כך למשל, יהיה על הרשם לעיין במרשם כדי לבדוק האם לקטין מושא הדיון יש אחאים נוספים, רשומים או נטענים, בטווח גילאים קרוב לגילו ולהוסיף לבדיקה, כדי למנוע מצב בו יובא לבדיקה קטין אחר.

סעיף קטן (ב) קובע כי ניתן לאפשר קיום התייעצויות מקצועיות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, לדוגמא משרד הרווחה, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הבריאות ומשרד החוץ, או משרדים אחרים, בנוגע למקרים המעלים שאלות מקצועיות. התייעצות זו יכולה להיות בכל דרך, ותהיה חסויה לצדדים.

עוד מוצע לקבוע כי בסמכותו של הרשם להיוועץ עם מומחה מתאים, באשר לסוגיות כגון זהות בני המשפחה הנדרשים לבדיקה, כדי שניתן יהיה לקבל את התוצאה הוודאית ביותר ביחס לקביעת הקשר המשפחתי המבוקש, או סוג הבדיקה המתאים ביותר למקרה וכיוצא באלה. כמו כן, ניתן להתייעץ עם המומחה גם לאחר קבלת תוצאות הבדיקה, באשר למשמעויות המדעיות העולות מחוות הדעת, ולשם בירור האם נדרשת הבהרה או פעולות נוספות בטרם מתן ההחלטה על קשרי המשפחה.

סעיף 6- מוצע לקבוע כי במקרים המפורטים בסעיף, תיערך היוועצות עם שר הפנים או עם מי שהוא הסמך לכך, בטרם מתן צו לעריכת בדיקה גנטית לקשרי משפחה. במסגרת ההיוועצות רשאי השר להסכים לביצוע הבדיקה, להציע תנאים נוספים לעריכתה או להביע התנגדות למתן צו לבדיקה גנטית לקשרי משפחה במקרה הקונקרטי. במקרים בהם הובעה התנגדות, תועבר הבקשה לבית המשפט ויראו בה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בתי משפט לענייני משפחה.

סעיף זה נועד לאפשר לשר הפנים מעורבות במקרים בהם להחלטת הרשם עשויה להיות השפעה על מרשם האוכלוסין או השפעה על מעמד המבקשים, ואין ביכולתם לספק את כל המידע הנדרש, כפי שמפורט בסעיף. על פי המוצע, בנסיבות המפורטות בסעיף יש להיוועץ עם שר הפנים או עם מי שהוא הסמך לכך, על מנת שהרשם יפעל בתיאום עם שר הפנים בבירור הבקשה בנסיבות חריגות אלו:

- (1) במקרים בהם לאחד הצדדים לבדיקה אין פרטי זיהוי ולא ניתן לזהותו, ולכן לא ניתן לתת צו לבדיקה גנטית בטרם תובהר זהותו באמצעות הליך במשרד הפנים.
- (2) במקרים בהם לא הוצגו המסמכים הנדרשים לפי סעיף 4(ד), ולכן אין בידי המבקשים את כלל הראיות המתבקשות למתן צו לבדיקה גנטית לקשרי משפחה.
- (3) במקרים בהם לא צורף לבדיקה אחד הצדדים הנדרשים לבדיקה, עשוי להיות צורך בבחינת הנבדקים והוספת נבדקים נוספים על מנת להגיע לתוצאה בבדיקה הגנטית שתאפשר מתן צו קשרי משפחה.

סעיף 7 – מוצע לקבוע כי לאחר הגשת בקשה לקביעת קשרי משפחה, רשאי צד להגיש לרשם את התנגדותו לבקשה בתוך 30 ימים מיום המצאתה. ככל והוגשה התנגדות, תועבר הבקשה לבית המשפט לענייני משפחה שלו הסמכות המקומית לדון בבקשה ויראו אותה כתובענה בהתאם לסעיף 1 לחוק בתי משפט לענייני משפחה.

אי הגשת התנגדות תיחשב כמתן הסכמה במקרה בו חלף המועד להגשת התגובה לבקשה לביצוע הבדיקה הגנטית.

סעיף 8 – מטרת סעיף זה היא לקבוע כי ככל שתעלה התנגדות של אחד הצדדים לביצוע הצו לבדיקה גנטית לקביעת קשרי משפחה לאחר מתן צו לבדיקה גנטית הרשם יברר את סיבת ההתנגדות לביצוע הבדיקה. מטרת הבירור היא לוודא שההתנגדות אינה נובעת מחוסר הבנה של מהות ההליך או בשל נימוקים טכניים לרבות זמינות לביצוע הבדיקה, ולהבטיח את יעילות ומהירות ההליך לפני רשם קשרי משפחה. הבירור לא יהיה גישור או יישוב סכסוך לפי החוק להסדר התדיינויות ולא יחליף הליך גישורי טיפולי או שיפוט, אלא מטרתו לברר את מהות ההתנגדות ולקבוע את אופן המשך ניהול הבקשה.

סעיף קטן (ב) קובע כי כאשר ההתנגדות נובעת מסיבה שבשלה לא היה ניתן ליתן את הצו מלכתחילה (כגון אם מסתבר שמתקיימים בבקשה אחד החריגים המפורטים בסעיף 9(א) והדבר לא היה ידוע לרשם או אם אחד הצדדים לא הסכים למתן הצו), תועבר הבקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט.

סעיף קטן (ג) קובע כי כאשר סיבת ההתנגדות נובעת מטעמים אחרים מאלו של סעיף קטן (ב), כדוגמת טעמי נוחות או זמינות לביצוע הבדיקה, הבקשה תמשיך להתנהל בפני הרשם, אשר יבחן האם ניתן להתאים את

פרטי הצו בהתאם לנסיבות ההתנגדות. ככל שלא תוסר ההתנגדות על ידי התאמות נוחות או זמינות כאמור לעיל, תועבר הבקשה לבית המשפט. מטרת סעיפים אלו היא להעביר לבית המשפט התנגדויות מהותיות הדורשות את מעורבותו, ולטפל במסגרת ההליך המנהלי המתנהל לפני הרשם בהתנגדויות ובקשות שבאפשרות הרשם לתת להן מענה, ולקדם את ההליך.

בסעיף קטן (ד) מוצע לאפשר לצד המתנגד, במקרה בו הבקשה לקביעת קשרי משפחה ממשיכה להתברר לפני הרשם, להגיש התנגדות על החלטת הרשם בעניין התנגדותו לבית המשפט בתוך 30 ימים. התנגדות זו, אם תוגש, יראו אותה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה. אם הצד המתנגד לא הגיש התנגדות בפרק הזמן האמור, יראו את הצד המתנגד כאילו הסכים לחמשך בירור, בהתנגדותו לביצוע הבדיקה על ידי הרשם.

מטרת הסעיף היא להבטיח מחד שמירה על יעילות ניהול הליך הבקשה לקביעת קשרי משפחה לפני רשם קשרי משפחה, ומאידך לוודא שזכות הצד המתנגד אינה נפגעת לכל אורך ההליך, והוא מקבל את יומו בבית המשפט במקרים של חוסר הסכמה גם אם אי ההסכמה הובעה בשלב מתקדם יותר של ההליך. מבלי לגרוע באמור תכליתו של ההסדר המוצע בהקשר זה היא לשמר את מעמדו של רשם קשרי משפחה כרשות מנהלית, להבדיל מערכאה בעלת סמכות שפיטה אשר מכריעה בסכסוך בין הצדדים; בהתאם לכך במקרה בו מתעוררת התנגדות מהותית היא תועבר להכרעה לפני בית המשפט.

סעיף 9- מטרת הסעיף היא להגדיר את המקרים בהם תועבר בקשה לצו לבדיקה גנטית שהוגשה לרשם לקשרי משפחה לבית המשפט לענייני משפחה, ללא קשר להסכמת הצדדים להליך. מטרת העברת התיקים לבית המשפט במקרים אלו היא שניסבות התיק מעלות מורכבות ייחודית המצריכה בירור עובדתי ומשפטי, או שמיעת עמדת היועצת המשפטית לממשלה או עדים וכיו"ב, וכן הפעלת שיקול דעת שיפוטי, ולפיכך, תיקים אלו לא יטופלו על ידי הרשם אלא יועברו לדיון בבית המשפט לענייני משפחה. כך, יועברו מקרים בהם הבקשה לקביעת קשרי משפחה עוסקת בילד שנולד או עתיד להיוולד מחוץ לישראל במסגרת הליך לנשיאת עוברים; בקשה לבירור אבהות הנוגעת לעובר כשמבוקש לבצע את הבדיקה עוד טרם לידתו; כאשר הבקשה מעלה חשש למזורות לפי דין תורה בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מידע גנטי; כאשר מתעורר חשש לפגיעה בטובתו של קטין, אדם שמונה לו אפוטרופוס או פסול הדין, בהתאם לסעיף 28 לחוק מידע גנטי; בקשה להוכחת אמהות של אם שאינה האם היולדת, ולכן ישנו מצב של אמהות מתחרה, המצדיקה בירור על ידי בית המשפט; בקשה בה נדרש לשמוע את עמדת הקטין, שהוא הורה או הורה נטען, בהתאם לסעיף 28(ב) לחוק מידע גנטי, וכן בקשה לבדיקה גנטית בנסיבות הליך פונדקאות שנערך לפי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), תשנ"ו-1996, בהם ישנה מורכבות מיוחדת לאור נסיבות ההולדה.

מוצע לקבוע כי בנוסף למקרים המפורטים לעיל, רשאי הרשם לקשרי משפחה להעביר את הדיון בבקשה לקביעת קשר משפחה לבית המשפט בכל שלב, אם ראה לנכון לעשות כן במקרים המתאימים לכך. יצוין כי בקשה שהדיון בה הועבר לבית המשפט לפי סעיף זה, יראו אותה כתובענה לפי סעיף 1 לחוק בתי המשפט לענייני משפחה, לרבות בכל הנוגע לתשלום אגרת בית משפט וסדרי הדיון.

מטרת הסעיף היא לשמור על עיקרון טובת הילד בכל בקשה אשר יש בה כדי להשליך על חייו, מעמדו או שלומו של קטין, וזאת באמצעות עריכת הדיון בבקשה בבית המשפט לענייני משפחה, כאשר ישנה מעורבות רבה יותר של נציגי הממשלה.

סעיף קטן (ג) קובע כי הרשם רשאי להעביר בקשה לקביעת קשרי משפחה לבית המשפט, במקרים בהם ראה צורך להיעזר בבית המשפט לצורך קידום ביצוע צו לבדיקה גנטית או לקביעת קשרי משפחה, סעיף קטן (ד) מאפשר לרשות מרשויות המדינה, בין אם משרד הפנים, משרד הרווחה או כל רשות אחרת, לפנות לרשם לקשרי משפחה בכל שלב, לרבות לאחר שהסתיים הטיפול בבקשה, ולהודיע לו על עמדתה לפיה יש להעביר את הבקשה לטיפול בית המשפט.

מנגנון זה נדרש למקרים בהם הובא לידיעת רשות מרשויות המדינה על מקרה המצריך בחינה נוספת, ולכן הוא יכול לפנות לרשם ולבקש להעביר את התיק לבית המשפט במידה והתקבלה החלטה הנוגדת את העמדה המקצועית של המשרד. פנייה שכזו יכול שתיעשה בעקבות היועצות לפי סעיף 6, ויכול שתיעשה במקרים אחרים בהם לא נערכה היועצות, אך נדרשת בחינה מחודשת של הבקשה על ידי בית המשפט.

סעיף 10 – הסעיף מסמיך את הרשם לקשרי משפחה לתת החלטה לקשרי משפחה, על בסיס ממצאי הבדיקה שהתקבלו, ולהעביר לפקיד המרשם כמשמעותו בחוק מרשם האוכלוסין, הרשאי לרשום בהתאם לאמור בהחלטה, בהתאם לסמכויותיו כפי שקבועות בחוק מרשם האוכלוסין.

בסעיף קטן (ג) נקבע כי במקרים בהם התוצאה שהתקבלה בבדיקה הגנטית היא ברמת סבירות מתחת ל-99.99%, כך שמדובר בתוצאות בדיקה שאינן בהכרח מובהקות, הרשם נדרש לקבל את הסכמת רשות האוכלוסין וההגירה בטרם יתן החלטה לקשרי משפחה, וזאת לאור הצורך בבחינה נוספת של נסיבות הבקשה והיתכנות קשרי המשפחה נוכח רמת הסבירות. ככל שלא תתקבל הסכמת רשות האוכלוסין וההגירה, יעלה צורך להעביר את הדיון לבית משפט.

סעיף 11 – מטרת הסעיף היא לאפשר לרשם להורות על שינוי שם משפחתו של קטין, אגב מתן צו קשרי משפחה, לאור הממצאים שהתגלו בצו קשרי משפחה, אם הצדדים הסכימו על כך, ובלבד שהשינוי יעמוד בתנאי סעיף 13 לחוק השמות.

סעיף 12 – מטרת הסעיף היא לאפשר לרשם גמישות בקביעת נשיאת הוצאות הבדיקה הגנטית בהתאם לנסיבותיו הייחודיות של כל מקרה. כמו כן, במקרים בהם מצא הרשם כי בעל דין ניצל לרעה את ההליך וגרם להארכת ההליך מבלי שיש לכך סיבה מוצדקת, רשאי הוא להטיל עליו הוצאות לטובת אוצר המדינה. זאת ועל מנת שניתן יהיה לקדם את הליך קביעת קשר המשפחה באופן המהיר והיעיל ביותר, למען טובת הצדדים בכלל ולמען טובת הקטין בפרט.

סעיף 13 – מטרת הסעיף היא לאפשר לצדדים להשיג על החלטות הרשם, שניתנות בכל שלב בהליך, באמצעות הגשת תובענה לבית המשפט לענייני משפחה. תובענה זו תידון לפני בית המשפט לענייני משפחה בעל הסמכות המקומית.

סעיף 14 – הסעיף מסמיך את הרשם לקשרי משפחה לפנות ליחידות הסיוע בבתי המשפט לענייני משפחה על מנת לשמוע קטינים בהליכים העומדים לפניו. בהתאם להוראות חוק מידע גנטי, בטרם מתן החלטה, על הרשם לשמוע את עמדת קטינים, וזאת בהתאם לגילו, מידת בגרותו ויכולותיו. לצורך כך, רשאי הרשם להפנות את הקטין ליחידת הסיוע, אשר תשמע את הקטין, ותעביר את תרשומת השיחה, בצירוף התרשמותו המקצועית אל הרשם.

לצורך שמירה על חיסיון דבריו של הקטין, התרשומת תישמר ותישאר חסויה בפני כל אדם, למעט הרשם לקשרי משפחה ובית המשפט, אלא אם מצא רשם קשרי משפחה כי יש בגילוי כדי לקדם את טובתו של הקטין, וזאת בכדי לאפשר לקטין להתבטא בחופשיות, ללא חשש לגילוי דבריו לאיש זולת הרשם לקשרי משפחה, או בית המשפט במקרה הצורך.

סעיף 15 – הסעיף קובע כי הדיון בבקשות לפי החוק יתקיים בדלתיים סגורות, וכי העיון בו יהיה מוגבל לצדדים או לגורם אחר אשר קיבל החלטה מפורשת מהרשם. הוראה זו נועדה להגן על פרטיותם של המעורבים בהליך, בהתחשב ברגישות המיוחדת של הליכים לקביעת קשרי משפחה והמידע האישי והמשפחתי הנחשף במסגרתם, ובהתאם לנוהג כיום בתיקים אלו הנידונים בבתי משפט לענייני משפחה.

סעיף 16- הסעיף קובע כי כל מידע שהגיע לאדם לפי חוק זה, לרבות גורמים מרשיות המדינה וכן מומחים, ישמר בסודיות, למעט אם ניתן להעביר את המידע לפי חוק זה. זאת על מנת לשמור על פרטיות וסודיות המידע הרגיש של המבקשים.

סעיף 17- לאור סמכותו של רשם לקשרי משפחה ליתן צו לבדיקה גנטית לקשרי משפחה, נדרש לתקן את חוק מידע גנטי בהתאם, ולקבוע כי במקרים המתאימים תהיה לו סמכות זהה לסמכות בית המשפט לפי חוק מידע גנטי.

סעיף 18- תיקון חוק בית המשפט לענייני משפחה, על מנת לתת לבית המשפט לענייני משפחה הסמכות לדון בתובענות לפי חוק זה.

סעיף 19- בהתאם להוראות סעיף 10 המאפשר שינוי שם משפחה אגב החלטה על קשרי משפחה, נדרש לתקן את חוק השמות בהתאם ולתת לרשם קשרי משפחה סמכות לעשות כן.

סעיף 20 – על מנת לתת לרשם לפקיד המרשם סמכות רישום על בסיס החלטה של רשם קשרי משפחה, נדרש לתקן את חוק מרשם האוכלוסין בהתאם.

סעיף 21- מטרת הסעיף היא להסמיך את שר המשפטים להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו של החוק וכן בכל הנוגע לקביעת סדרי הדין והנוהג לפני הרשם לקשרי משפחה וכן לאגרות.

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מתחילת מלחמת חרבות ברזל פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה משמעותית מתחילת המלחמה והערכת גורמי הביטחון היא כי קיים צפי לקליטת עצורים נוספים בתקופה הקרובה על רקע המצב הביטחוני. לאור היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ועל מנת לאפשר המשך קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום צעדים ופעולות שיאפשרו המשך קליטת עצורים נוספים ויסייעו בהקלת הצפיפות. במסגרת זו, כחלק מהצעדים שקודמו להתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ביום 12.3.2024 פורסם ברשומות החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2024. הוראת השעה נקבעה תחילה לתקופה של 3 חודשים ותוקפה הוארך מעת לעת, עד יום י"ז באייר התשפ"ה (15 במאי 2025).

במסגרת התיקון האמור התווסף לפקודת בתי הסוהר סעיף המקנה סמכות לנציב בתי הסוהר, או לסוהר בכיר בדרגת גונדר שהוא הסמך לעניין זה, בתנאים שיראו לשר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 36(א) לפקודה, לתת לאסיר בשל מצב החירום השורר במדינה, חופשה מיוחדת שלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים. בהתאם לתיקון, הסדר זה חל על אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל, שיתרת מאסרו אינה עולה על ארבעים וחמישה יום.

הסדר זה לא חל על אסירים שהותרו ממנגנון השחרור המינהלי, כמפורט בסעיפים 68(ב)-ו(ג) לפקודת בתי הסוהר וכן אסירים שהורשעו בעבירות לפי סעיפים 300, 301, 301ב, 302 או 305 לחוק העונשין וכן אסירים שהורשעו בעבירות לפי סעיפים 406, 407, 413ב או 413 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

כעת, במסגרת התיקון מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025). זאת, על מנת לסייע, במידה מסוימת, בהתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כן מוצע לתקן את סעיף 2(א)(2) (א) להוראת השעה, על מנת להתאימה לתיקונים שנערכו בפקודת בתי הסוהר במסגרת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 67 והוראת שעה), התשפ"ה-2024.

ג. עיקרי החוק המוצע

במסגרת הצעת החוק מוצע להאריך את הוראת השעה בעניין חופשה מיוחדת לאסיר הקבועה בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2023, עד ליום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025).

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

הארכת הוראת השעה בעניין חופשה מיוחדת לאסיר.

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה

ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין השפעה

ז. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע

תזכיר חוק מטעם המשרד לביטחון לאומי:

תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025

1.	בתיקון חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025, בסעיף 1 -	בתיקון חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר)
	(א) ברישא, במקום "ועד יום י"ד בחשוון התשפ"ה (15 במאי 2025)" יבוא "ועד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025)";	
	(ב) בסעיף (א)(2)(א) המובא בה, במקום "בסעיף 68ג(ב)(1) עד (4)" יבוא "268ג(א)(1) עד (4)".	

דברי הסבר

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים מרצועת עזה ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל. במתקפת טרור זו נרצחו אלפי אזרחים, נפצעו אלפים ומאות אזרחים וחיילים נשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה.

נוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל". וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

מתחילת המלחמה פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה משמעותית מתחילת המלחמה והערכת גורמי הביטחון היא כי קיים צפי לקליטת עצורים נוספים בתקופה הקרובה על רקע המצב הביטחוני. מהנתונים שהתקבלו באותה העת משירות בתי הסוהר עלה כי ביום 6.10.23 עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים בסך הכל ונכון ליום 18.3.2025 עמדה המצבה על 22,994 כלואים, עלייה של למעלה מ-6,640 כלואים במצבת הכלואים מפרוץ המלחמה, כאשר הערכות גורמי הביטחון באותה העת היו כי קיים צפי לקליטתם של עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה, הערכות אשר אכן התממשו, בהיקפים גדולים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

נוכח האמור, על מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה למעצרים הרבים בשל פעילות כוחות הביטחון, הוחלט לפעול לקידום תיקון חקיקה שיאפשר את המשך קליטת העצורים הרבים, תוך חריגה מהוראות לעניין שטח מחייה ולעניין הלנה על מיטה. בהתאם, בעקבות המלחמה והעלייה החדה במצבת הכלואים שבאה בעקבותיה, ביום 18.10.23, אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל)(מצב חירום כלילתי), התשפ"ד-2023. במסגרת תיקון החוק האמור, התווסף חסדר, הקבוע בסעיף 19 לפקודת בתי הסוהר, המאפשר

לשר לביטחון לאומי, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כלילי אם שוכנע כי בשל המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הכריז שר הביטחון 'מצב מיוחד בעורף', יש צורך במקומות כלילי נוספים באופן מיידי, או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי, את ההוראות לעניין זכויות למיטה או את ההוראות לעניין החזקה בנפרד. משמעות ההכרזה, כי ניתן יהיה להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלין שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכויות למיטה או להחזיקם לא בנפרד, תוך חריגה מהוראות לעניין הפרדה בין סוגים שונים של אסירים. הוראת השעה נקבעה תחילה לתקופה של 3 חודשים אך בשל העלייה המתמשכת בתיקפי הכלואים הוארך תוקף הוראת השעה מעת לעת, עד ליום 31.7.2025. כמו כן, ביום 22.10.2023 הכריז שר הביטחון לאומי על מצב חירום כלילי. תוקף ההכרזה הוארך מעת לעת על ידי הממשלה, עד ליום 28.4.2025.

במקביל לכך, לאור היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ועל מנת לאפשר המשך קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר ממשיכים לפעל כל העת לקידום צעדים ופעולות שיאפשרו המשך קליטת עצורים נוספים ויסייעו בחקלת הצפיפות. במסגרת זו, לצד קידום של תהליכי בינוי, וכחלק מהצעדים שקודמו להתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ביום 12.3.2024 פורסם ברשומות החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2024. תוקף הוראת השעה נקבע תחילה לתקופה של שלושה חודשים ונוכח המשך העלייה בתיקפי הכלואים הוארך תוקף הוראת השעה מעת לעת, עד ליום י"ד בחשוון התשפ"ה (15 במאי 2025).

סעיף 36(א) לפקודת בתי הסוהר קובע כי "השר רשאי, על פי בקשת אסיר או על פי המלצת הנציב, לתת לאסיר בתנאים שייראו לשר, חופשה מיוחדת שלא תעלה על תשעים ושש שעות; תקופת המאסר של אסיר לא תוארך בשל חופשה זו". לאסיר אין זכות מוקנית לצאת לחופשה. בהתאם לסעיף 19 לתקנות בתי הסוהר, תשל"ח-1978, מדובר בטובת הנאה הנתונה לשיקול דעת.

במסגרת התיקון האמור התווסף לפקודת בתי הסוהר סעיף המקנה סמכות לנציב בתי הסוהר, או לסוהר בכיר בדרגת גונדר שהוא הסמך לעניין זה, בתנאים שיראו לשר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 36(א) לפקודה, לתת לאסיר בשל מצב החירום השורר במדינה, חופשה מיוחדת שלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים.

בהתאם לתיקון, הסדר זה חל על אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל, שיתרת מאסרו אינה עולה על ארבעים וחמישה יום.

בנוסף, על מנת לאזן בין הצורך הדחוף והמיידי בהמשך קליטת עצורים נוספים במתקני הכליאה ובמידת האפשר להקל על הצפיפות במתקני הכליאה ובין הבטחת שיקולים שעניינם שמירה על אינטרסים מוגנים אחרים ובראשם שמירה על שלום הציבור, ביטחון וחיוזק תחושת הביטחון, הוחרגו מהסדר זה אסירים שהוחרגו ממנגנון השחרור המינהלי, וכן אסירים שהורשעו בעבירות לפי סעיפים 300, 301, 302, 305 לחוק העונשין וכן אסירים שהורשעו בעבירה לפי סעיפים 406, 407, 413 או 1413 לחוק העונשין, תשל"ז-1977.

הוצאת אסירים לחופשה כאמור הינה בכפוף לבחינה פרטנית של כל אסיר, ולאחר שנשקלו כלל השיקולים הרלוונטיים לעניין, בשים לב, למידת הסיכון לשלום הציבור כתוצאה מאישור חופשה מיוחדת כאמור. עוד יצוין כי במסגרת ההסדר נקבעה מגבלה לפיה לא תינתן חופשה מיוחדת אלא לאסיר שנשא לפחות מחצית תקפת המאסר שנגזרה עליו.

כאמור לעיל, לאור היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ועל מנת לאפשר המשך קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר ממשיכים לפעל כל העת לקידום צעדים ופעולות שיסייעו להגדלת מקומות הכליאה ולהרחבת מרחב המחיה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לרבות מכוח החלטות הממשלה בנושא.

אולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בתיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל. על כן, יש חשיבות בהמשך קידום פעולות וצעדים אשר יש בהם כדי לסייע בהתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר.

בהתאם לנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, במשך התקופה בה יושם ההסדר ועד ליום 18.3.2025 יצאו בפועל 542 אסירים לחופשה מיוחדת.

לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, הגם שלהסדר ישנה השפעה מצומצמת על היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה, יש חשיבות בהארכת הוראת השעה באשר יש בה כדי לסייע, במידה מסוימת, בהתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר.

על כן, במסגרת הצעת החוק מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025).

בנוסף, במסגרת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 67 והוראת שעה), התשפ"ה-2024 (להלן תיקון מס' 67), בוצע תיקון הנוגע לעבירות המותרות ממנגנון השחרור המינהלי וחל שינוי במיקום סעיפי העבירות. בהתאם, מוצע לתקן את סעיף (א)(2)(א) להוראת השעה, על מנת להתאימה לתיקונים שנערכו בפקודת בתי הסוהר במסגרת תיקון מס' 67.

מוגש על ידי השר לביטחון לאומי

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' ...) (ביטול חובת רישוי ללשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובד
ישראלי), התשפ"ה - 2025

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן - החוק) קובע, בין השאר, כי אדם המעוניין לעסוק בתיווך עבודה לעובדים ישראלים (השמה לעבודה) חייב בקבלת רישיון עיסוק כלשכה פרטית. החקיקה בישראל מבחינה בין השמה לעבודה באמצעות מתווכים הפועלים כלשכות פרטיות לפי החוק לבין השמה והעסקה באמצעות חברות כוח אדם אשר מוסדרות בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. החקיקה בתחום השמת עובדים נועדה לתת מענה לחשש מפגיעה במועמדים לעבודה הנובעת בשל יחסי כוחות לא מאוזנים בין מועמד לעבודה, מתווך ומעסיק. בעידן המודרני, גופים העוסקים בתיווך והשמת עובדים ממלאים תפקיד חשוב בשוק העבודה. זאת מאחר שאותם גופים מסייעים בייעול ושיפור תהליך גיוס העובדים, באמצעות איוש מהיר של משרות, שיפור ההתאמה של המועמדים למשרות השונות והפחתת העלויות הכרוכות באיתור עובדים. בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014), שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשו כלל משרדי הממשלה לבצע תוכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. בהתאם לכך, הוכן דו"ח במשרד העבודה אשר בחן את האיוון בין ההגנות שהחוק מעניק למועמדים לעבודה לבין אפקטיביות מנגנון הרישוי, עוצמתו והתאמתו לסיכונים השונים. לאור בחינה זאת, מוצע לתקן את החוק ולקבוע כי תבוטל חובת הרישוי של לשכה פרטית העוסקת בתיווך של עובדים ישראלים. בשל ביטול הרישיון וכדי להבטיח את תכליות החוק, מוצע לקבוע כי סעיף 42 לחוק המוחל על לשכה פרטית מכוח סעיף 64 לחוק ואוסר על הפליית אדם בתיווך לעבודה, יהווה עבירה פלילית שבצידה קנס בסך כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. עוד מוצע לתקן את החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב – 2012, כך שיתאפשר להטיל סנקציות מנהליות על מי שעובר על איסור גבייה או קבלה של תשלום כלשהו ממבקש עבודה שאינו עובד זר, לפי סעיף 69 לחוק. האסדרה הקיימת מכוח החוק בכל הנוגע ללשכות פרטיות שעוסקות בתיווך עבודה לעובד זר ממשיכה לחול ונערכו התאמות בנוסח החוק שנבעו מביטול הרישיון ללשכה פרטית שעוסקת בתיווך לעבודה של עובדים ישראלים.

ג. השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

לא רלוונטי.

ד. השפעת טיוטת החוק המוצע על התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות.

אין עלות תקציבית

ה. עמדת משרדי הממשלה השונים לתזכיר החוק :

אין.

- ו. משנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) - אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.
- ז. אגף התקציבים באוצר - אינו מתנגד לטיוטת החוק.

להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר :

טיוטת חוק מטעם משרד העבודה

טיוטת חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' ...) (ביטול חובת רישוי ללשכה פרטית העוסקת בתיווך

עבודה לעובד ישראלי), התשפ"ה - 2025

- | | |
|---|---|
| <p>1. בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט – 1959¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 42, בסעיף קטן (א), אחרי "ארץ מוצאו" יבוא "מקום מגוריו".</p> <p>2. בסעיף 62 לחוק העיקרי -</p> <p>(1) ההגדרה "בעל רישיון" תימחק;</p> <p>(2) בהגדרה "בעל תפקיד בכיר", בכל מקום במקום "בעסק" יבוא "בתאגיד";</p> <p>(3) אחרי ההגדרה "תיווך עבודה" יבוא:</p> <p>"תיווך עבודה לעובד זר" – תיווך עבודה שבו מבקש העבודה הוא עובד זר;";</p> <p>(4) בהגדרה "השר", במקום "שר התעשייה המסחר והתעסוקה" יבוא "שר הפנים".</p> <p>3. סעיפים 63 עד 64</p> <p>4. בסעיף 65 לחוק העיקרי -</p> <p>(1) בכותרת שוליים, במקום "תיווך בין ארצי" יבוא "היתר לתיווך עבודה לעובד זר";</p> <p>(2) בסעיף קטן (א) -</p> <p>(א) בפסקה (1), במקום "מאת שר הפנים" יבוא "מאת השר (בפרק זה - היתר)" ובמקום "ורשאי שר הפנים" יבוא "ורשאי השר";</p> <p>(ב) פסקאות (א1), (ב1), (ג1) ו-(2) – יימחקו;</p> <p>(3) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:</p> <p>"(ב) היתר יהיה לתקופה של שנה, ואולם רשאי השר לתת היתר לתקופה קצרה מזו, מטעמים מיוחדים שיירשמו.";</p> <p>(4) במקום סעיף קטן (ג) יבוא:</p> <p>"(ג) היתר ניתן לחדש לתקופות נוספות של שנה בכל פעם, ורשאי השר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לחדשו לתקופה הקצרה משנה או לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים; סבר השר שאין לחדש היתר או שיש לחדשו לתקופה הקצרה משנה, יודיע לבעל ההיתר בכתב את נימוקיו לכך וייתן לו הזדמנות להביא את טענותיו לפניו לפני מתן החלטתו; לא הודיע השר כאמור, יתחדש היתר לתקופה נוספת של שנה, בכל פעם.";</p> | <p>תיקון סעיף 42</p> <p>תיקון סעיף 62</p> <p>ביטול סעיפים 63 עד 64</p> <p>תיקון סעיף 65</p> |
|---|---|

¹ ס"ח התשי"ט, עמ' 270; ס"ח התשפ"ד, עמ' 154.

(5) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא :

"(ד) הודעה כאמור בסעיף קטן (ג) תימסר לבעל ההיתר 30 ימים לפחות לפני מועד פקיעת ההיתר, ואולם רשאי השר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, למסור את ההודעה במועד מאוחר יותר, ובלבד שלא יהיה מאוחר ממועד פקיעת ההיתר ושתינתן לבעל ההיתר הזדמנות להביא את טענותיו לפניו לפני מתן החלטתו.

(ה) בקשה למתן היתר תוגש בדרך שיקבע השר והיא תכלול פרטים, ויצורפו אליה מסמכים, הכל כפי שיקבע השר.

(ו) השר, באישור ועדת העבודה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות ותנאים בדבר חובת לשכה פרטית לשלם לעובד זר שהלשכה הפרטית פעלה בעניינו בתיווך עבודה בהיותו מחוץ לישראל ואשר לא עבד בשנה הראשונה שלאחר הגעתו לישראל, או בחלק ממנה, תשלום בעד התקופה שבה לא עבד כאמור; תקנות לפי סעיף קטן זה יכול שיחולו על כלל הלשכות הפרטיות או על סוגים של לשכות פרטיות, ורשאי השר לקבוע הוראות שונות לסוגים של לשכות פרטיות."

הוספת סעיפים 65 א ו- 5. אחרי סעיף 65 לחוק העיקרי יבוא :

ב65

"תנאים למתן היתר 65א. (א) לא יינתן היתר למבקש, אלא אם כן התקיימו כל אלה :

(1) מבקש ההיתר הוא תאגיד שמטרתו ועיסוקו היחידים הם תיווך עבודה לעובד זר ;

(2) מבקש ההיתר או המנהל המועסק על ידו הוא בעל ידע בתחומים ובהיקף שקבע השר, בהתייעצות עם שר העבודה ושר האוצר, ורשאי השר לקבוע לעניין זה הוראות שונות לסוגים שונים של לשכות פרטיות ;

(3) מבקש ההיתר הוכיח, להנחת דעתו של השר, קיומם של תנאים פיסיים וסביבתיים נאותים המאפשרים מתן שירות תקין על ידי הלשכה הפרטית, לרבות לעניין אבטחת מידע כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981², והבטחת נגישות לאדם עם מוגבלות בכפוף להוראות הנגישות שלפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובהתאם לאמות מידה שיקבע השר בהתייעצות עם הנציבות ;

(4) מבקש ההיתר, בעל תפקיד בכיר בו או בעל ענין באחד מהם, לא הורשע בעבירה שמפאת חומרתה, מהותה או נסיבותיה אין מבקש ההיתר ראוי לעסוק כלשכה פרטית בתיווך עבודה לעובד זר ;

² ס"ח התשמ"א, עמ' 128 ; התשפ"ד 1430.

(5) בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה להיתר לא הפעיל השר סמכות מן הסמכויות המפורטות להלן כלפי מבקש ההיתר, בעל תפקיד בכיר בו, או בעל עניין באחד מהם:

(א) אי חידוש היתר, ביטולו, סיוגו או התלייתו לפי הוראות סעיפים 65(ג) או 68(א);

(ב) הוצאת צו סגירה לפי הוראות סעיף 68א;

(ג) אי חידוש רישיון או היתר, ביטולו סיוגו או התלייתו לפי הוראות סעיפים 2(ג), 6(א) או 10(א) לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.³

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי השר לתת היתר אף אם הופעלה סמכות כאמור בפסקה (5) של אותו סעיף קטן, בהתקיים אחד מאלה:

(1) חלפה שנה לפחות מיום הפעלת הסמכות כאמור, ומבקש ההיתר הוכיח להנחת דעתו של השר, כי חדלו להתקיים הנסיבות שבשלן הופעלה הסמכות כאמור, וכי הוא נקט בצעדים מתאימים לצורך מניעת הישנותן בעתיד;

(2) הסמכות הופעלה כלפי בעל עניין במבקש ההיתר או בבעל תפקיד בכיר במבקש ההיתר, והשר סבור, מנימוקים שיירשמו, כי ראוי לתת את ההיתר בשל מידת הזיקה שבין בעל העניין לבין מבקש ההיתר או לבין בעל התפקיד הבכיר במבקש ההיתר.

(ג) השר רשאי להתנות את מתן ההיתר, לגבי לשכה פרטית מסוימת, בקיומם של תנאים נוספים על אלה המפורטים בסעיף קטן (א), הנדרשים לשם הסדרת פעילותה התקינה, מנימוקים שיימסרו למבקש ההיתר.

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 201.

(ד) השר, בהסכמת שר האוצר, בהתייעצות עם שר העבודה ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע כי לא יינתן ללשכה פרטית היתר, אלא אם כן המציאה ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת להבטחת מילוי חובותיה לפי חוק זה וכן להבטחת מילוי חובותיה כלפי עובד זר לפי כל דין או הסכם (בפסקה זו – ערובה); קבע השר כאמור, יקבע, באותה דרך, הוראות לעניין הערובה, ובין השאר, הוראות בדבר סוג הערובה, תנאיה, סכומה, חילוט והשימוש בכספי החילוט; תקנות לפי פסקה זו יכול שיחולו על כלל הלשכות הפרטיות או על סוגים של לשכות פרטיות, ורשאי השר לקבוע הוראות שונות לסוגים של לשכות פרטיות.

(ה) השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, רשאי לקבוע תנאים נוספים למתן היתר; כן רשאי השר, בהתייעצות עם שר העבודה ושר האוצר ובאישור הוועדה כאמור, לקבוע הוראות לעניין מתן פטור, מלא או חלקי, מן התנאי האמור בסעיף קטן (א)(2), למבקש היתר שיש לו או למנהל המועסק על ידו ניסיון של שלוש שנים לפחות בתיווך עבודה או בניהול משאבי אנוש.

(ו) השר רשאי לסרב לתת היתר למבקש מאותן סיבות שבשלחן רשאי הוא לבטלו או לסייגו, לפי הוראות סעיף 68(א).

(ז) (1) השר רשאי לסרב לתת למבקש היתר אם היה המבקש, בעל תפקיד בכיר בו או בעל עניין באחד מהם, אחד מאלה, וטרם חלפה התקופה המזערית:

(א) בעל עניין במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;

(ב) בעל תפקיד בכיר במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;

(ג) בעל עניין בבעל עניין במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;

(ד) בעל עניין בבעל תפקיד בכיר במי שהשר הפעיל לגביו סמכות.

(2) על אף האמור בפסקה (1), לא יסרב השר לתת היתר לפי פסקאות משנה (ב) או (ד) של אותה פסקה, אלא אם כן הוכח להנחת דעתו כי התנהלותו של בעל התפקיד הבכיר הביאה, בין השאר, להפעלת הסמכות; השר רשאי להסתמך לעניין זה, בין השאר, על מסקנה שאליה הגיע בעבר, טרם הפעלת אותה סמכות, ובלבד שניתנה באותה עת לבעל התפקיד הבכיר הזדמנות לטעון את טענותיו.

(3) על אף האמור בפסקה (1), הפעיל השר סמכות שעניינה התניה או סיוג בלבד, לא יסרב לתת היתר לפי אותה פסקה, ואולם רשאי הוא לקבוע כי ההתניה או הסיוג יחולו בהיתר; אין בהוראת פסקה זו כדי לגרוע מאפשרות סירוב, התניה או סיוג לעניין ההיתר לפי כל דין.

(4) בסעיף זה -

"התקופה המזערית" – תקופה של שלוש שנים החל במועד שבו הופעלה הסמכות;
"סמכות" – כל אחת מאלה:

(1) סמכות בהתאם לסעיף קטן (א)(3);

(2) סמכות מהסמכויות המפורטות בפסקאות משנה (א) או (ב) של סעיף קטן (א)(5).

דחיית החלטה לעניין 65ב. היה לשר יסוד סביר להניח שמבקש היתר, בעל היתר, או בעל תפקיד בכיר במבקש היתר, או בעל עניין באחד מהם, עבר עבירה כאמור בסעיף 65א(4), ומתנהלים נגדו הליכים פליליים בקשר לאותה עבירה, רשאי הוא לדחות את החלטתו לעניין מתן ההיתר או להחליט שלא לחדש את ההיתר, לפי העניין, עד לסיום ההליכים כאמור; לעניין זה, "הליכים פליליים" – החל בפתחה בחקירה על פי דין.

תנאים בהיתר 65ג. (א) השר רשאי לקבוע בהיתר תנאים שיש לקיימם במהלך תקופת תוקפו של ההיתר, כולה או חלקה, לרבות בעניינים אלה:

(1) חובת מסירת מידע לממונה, בקשר להעסקת העובד הזר, לרבות בדבר תנאי העסקתו;

(2) חובת הצגת ההיתר במקום ובאופן שורה השר;

(3) תנאים הדרושים לשם הבטחת קיומם של תנאים בהיתר שניתן למעסיק לפי הוראות סעיף 11ג לחוק עובדים זרים התשנ"א-1991.⁴

(ב) השר רשאי להוסיף תנאים בהיתר, לגרוע מהם או לשנותם, אם מצא כי הדבר דרוש בשל שינוי הנסיבות לאחר מתן ההיתר.

(ג) השר רשאי, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע תנאים שיראו אותם ככלולים בהיתר לרבות בעניינים האמורים בסעיף קטן (א), דרך כלל, או לסוגים של לשכות פרטיות, מבקשי עבודה או מציעי עבודה.

6. בסעיף 66א לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 66א
(1) בכותרת השוליים, אחרי "תיווך" יבוא "עבודה לעובד זר" ובמקום "רישיון" יבוא "היתר";	
(2) אחרי "בתיווך עבודה" יבוא "לעובד זר" ובמקום "בעל רישיון או בעל היתר, לפי העניין" יבוא "בעל היתר".	
7. בסעיף 66ב לחוק העיקרי, המילים "לפי סעיף 65(א)(1)" - יימחקו.	תיקון סעיף 66ב
8. בסעיף 66ג לחוק העיקרי, המילים "שניתן לפי סעיף 65(א)(1)" - יימחקו.	תיקון סעיף 66ג
9. בסעיף 67 לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 67
(1) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "בקשר לתיווך עבודה לעובד זר";	
(2) בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), בכל מקום, במקום "רישיון" יבוא "היתר" ובמקום "הרישיון" יבוא "ההיתר".	
10. בסעיף 68 לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 68
(א) בכל מקום, במקום "רישיון" יבוא "היתר" ובמקום "הרישיון" יבוא "ההיתר".	
(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "63א(א)(3)" יבוא "65א(א)(4)";	
(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:	
"(ג) השר רשאי לסייג או לבטל את ההיתר לפי הוראות סעיף 68(א) גם כאשר בעל ההיתר, בעל תפקיד בכיר בו או בעל ענין באחד מהם, עיכב תחת ידו, שלא כדין, מסמך זיהוי או דרכון של עובד זר."	
11. בסעיף 68א לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), במקום "רישיון" יבוא "היתר".	תיקון סעיף 68א
12. בסעיף 69 לחוק העיקרי, המילים "או מהחלטת שר הפנים" - יימחקו.	תיקון סעיף 69

⁴ ס"ח התשנ"א, עמ' 112; ס"ח התשפ"ד, עמ' 548.

13. בסעיף 1א69 לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 1א69
(1) בסעיף קטן (א), במקום "לרישיון" יבוא "להיתר" ובמקום "רישיון" יבוא "היתר";	
(2) בסעיף קטן (ג), במקום "הרישיון" יבוא "ההיתר" ובמקום "הרישיון" יבוא "ההיתר";	
(3) בסעיף קטן (ד), במקום הסיפה החל במילים "ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת" יבוא "ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת".	
14. בסעיף 169 לחוק העיקרי -	
(1) בכותרת השוליים, אחרי "לשכה פרטית" יבוא "העוסקת בתיווך עבודה לעובד זר";	
(2) ברישה, אחרי "לשכה פרטית" יבוא "העוסקת בתיווך עבודה לעובד זר".	
15. בסעיף 69ח לחוק העיקרי, בכל מקום, אחרי "לשכה פרטית" יבוא "העוסקת בתיווך עבודה לעובד זר".	
16. בסעיף 69ט לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), אחרי "לשכה פרטית" יבוא "העוסקת בתיווך עבודה לעובד זר".	
17. בסעיף 74 לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 74
(1) בסעיף קטן (א), במקום "לפי סעיף 67" יבוא "לפי סעיף 42 כפי שהוחל בסעיף 64א(א) או לפי סעיף 69ג".	
(2) בסעיף קטן (ב), בכל מקום, במקום "בקשר לעובדים זרים או בקשר לתיווך עבודה בעניינם" יבוא "בקשר לתיווך עבודה לעובד זר".	
18. בסעיף 75 לחוק העיקרי, בפסקה (3) במקום "לשם פיקוח לפי סעיף 67" יבוא "לשם פיקוח כאמור בסעיף 74(א)".	תיקון סעיף 75
19. בסעיף 79 לחוק העיקרי -	תיקון סעיף 79
(1) בכותרת השוליים, המילים "רישיון או" - יימחקו;	
(2) בסעיף קטן (א) -	
(א) בפסקה (1) - תימחק;	
(ב) במקום הרישה עד המילים "בחוץ לארץ או" יבוא "עוסק";	
(3) בסעיף קטן (ב) -	
(א) פסקה (1) - תימחק;	
(ב) בפסקה (2), המילים "בתיווך עבודה שמקומה בחוץ לארץ, בתיווך עבודה לאנשים הנמצאים בחוץ לארץ או" - יימחקו ואחרי "סעיף 65" יבוא "(א)(1)";	
(ג) אחרי פסקה (2) יבוא:	

"(3) עוסק כלשכה פרטית המפלה אדם לרעה בשליחה לעבודה, בניגוד להוראות סעיף 42 כפי שהוחלו בסעיף 64א(א)".

תיקון סעיף 80א20. בסעיף 80א לחוק העיקרי, בסעיף קטן (א), המילים "בעל רישיון או" והמילים "לפי העניין" – יימחקו.

תיקון חוק להגברת האכיפה של דיני עבודה, התשע"ב-2011, בתוספת השלישית, אחרי פרט (19) האכיפה של דיני עבודה יבוא:

"(20) איסור גבייה או קבלה של תשלום כלשהו ממבקש עבודה שאינו עובד זר, לפי סעיף 69ג לחוק שירות התעסוקה, התשי"ט – 1951."

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי חוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 (להלן - החוק) קובע, בין השאר, כי אדם המעוניין לעסוק בתיווך עבודה לעובדים ישראלים (השמה לעבודה) חייב בקבלת רישיון עיסוק כלשכה פרטית. החקיקה בישראל מבחינה בין השמה לעבודה באמצעות מתווכים הפועלים כלשכות פרטיות לפי החוק לבין השמה והעסקה באמצעות חברות כוח אדם אשר מוסדרת בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.

החקיקה בתחום השמת עובדים נועדה לתת מענה לחשש מפגיעה במועמדים לעבודה הנובעת בשל יחסי כוחות לא מאוזנים בין מועמד לעבודה, מתווך ומעסיק.

בעידן המודרני, גופים העוסקים בתיווך והשמת עובדים ממלאים תפקיד חשוב בשוק העבודה. זאת מאחר שאותם גופים מסייעים בייעול ושיפור תהליך גיוס העובדים, באמצעות איוש מהיר של משרות, שיפור ההתאמה של המועמדים למשרות השונות והפחתת העלויות הכרוכות באיתור עובדים.

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מיום כ"ח בתשרי התשע"ה (22 באוקטובר 2014), שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשו כלל משרדי הממשלה לבצע תוכניות להפחתת הנטל הרגולטורי.

בהתאם לכך, בוצעה תוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי במשרד העבודה אשר פורסמה בשנת 2021 אשר בחנה את האיזון בין ההגנות שהחוק מעניק למועמדים לעבודה לבין אפקטיביות מנגנון הרישוי, עוצמתו והתאמתו לסיכונים השונים. לאור בחינה זאת, עיקרה של הצעת חוק זו היא ביטול חובת רישוי כתנאי לפעילות לתיווך לעבודה של עובדים ישראלים. התיקון המוצע, נועד לצמצם את הפיקוח בתחום מתן הרישיונות לשכחות פרטיות, כחלק ממהלך כולל של הפחתת הנטל הרגולטורי והתייעלות משרדי הממשלה. זאת, תוך שמירה על הוראות הדין הקיימות ותכליות האסדרה בדבר איסור גבייה או קבלה של תשלום ממבקשי עבודה בשל תיווך לעבודה, איסור הפליה בין מבקשי עבודה וכן החובה לעמוד בהוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

כחלק מהתוכנית שבוצעה להפחתת הנטל הרגולטורי כאמור, נערך דוח להפחתת נטל הרגולציה על ידי מנהל הסדרה ואכיפה ואגף אסטרטגיה במשרד העבודה. במסגרת הדוח האמור עלה כי בשוק ההשמה חלו לאורך השנים שינויים רבים אשר שינו את אופי פעילותו והסיכונים הקיימים בו. כחלק מאותם שינויים נכללים, בין השאר, השינויים הבאים:

- שוק ההשמה מתמקד בעיקר בתפקידים בכירים ששכר גבוה בצידם.
- הפעילות מול העוסקים בתיווך השתנתה בכך שהיוזמה לחיפוש עבודה עברה ממבקש העבודה למגייסים עצמאיים, הפונים ישירות למועמדים, בדרך כלל משפרי עבודה ובעלי תפקידים בכירים, ומציעים להם משרות התואמות את כישוריהם תוך פעילות המתבצעת בעיקר ברשת.
- חלו שינויים טכנולוגיים נרחבים, ובהם התפתחות מנועי בינה מלאכותית אשר מבצעים סינון ומיון של קורות חיים ללא התערבות אנושית.
- התרחבות שוק השחקנים הקטנים בתחום התיווך וההשמה, המתאפיינים ברובם כחברות יחיד. לגבי אוכלוסיות עובדים פגיעות יותר קיימות כבר כיום הוראות רגולטוריות של רישיון או היתר בכל הקשור להצבתם אצל צדדים שלישיים או בתיווך להעסקתם, בשוק העבודה. אסדרה כאמור מתבצעת כיום

במסגרת חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם התשנ"ו-1996, חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953 והתקנות שהוצאו מכוחו בכל הקשור לתיווך לעבודה של ילד בהופעה או בפרסומת. מערכות חקיקה נפרדות אלו, קובעות נורמות רגולטוריות שונות בהתאם למאפייני האוכלוסייה הספציפית שעליה נועדו להגן. למרות החשש מהתממשות הסיכונים, גם בתקופות מאתגרות מבחינה תעסוקתית, כגון מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, לא נמצאו תלונות על לשכות פרטיות שהפרו את הוראות החוק, ועלה כי הליך הרישוי הוא טכני בעיקרו ומכביד על העוסקים בתחום ללא הצדקה בהתחשב בסיכון. לאור זאת, מוצע להקל ולהפחית את הנטל הרגולטורי על העוסקים בתחום באמצאות ביטול חובת הרישוי תוך התמקדות באכיפה פלילית ומנהלית שתבטיח את השמירה על ההגנות שניתנו למבקשי העבודה שעמדו בבסיס התכלית של האסדרה ובניהם איסור הפליה ואיסור גבייה שלא כדין כמוסבר לעיל. כאמור, כדי להגן על מבקשי עבודה שהם עובדים זרים, הנחשבים לאוכלוסייה פגיעה יותר שחשופה לניצול בקלות רבה יותר, ובשל אופי ענף תיווך העבודה לעובדים זרים והצורך להיאבק בתופעות פסולות של גביית דמי תיווך אסורים בסכומים מופרזים מעובדים זרים (לרבות מועמדים זרים לעבודה בישראל) בידי מתווכים וצדדים שלישיים בלתי לגיטימיים, נותר צורך בהמשך קיומם של כלים יעילים לפיקוח, לאכיפה ולענישה כלפי לשכות פרטיות אלו, בין היתר, באמצעות היתר מראש ללשכות פרטיות העוסקות בתיווך עבודה בין עובדים זרים לבין מעסיקים בישראל. לפיכך, התיקון המוצע אינו גורע מהסמכויות הקיימות לשר הפנים כיום ביחס ללשכות פרטיות העוסקות בתיווך עבודה לעובדים זרים. נוסף על כך, מוצעים תיקונים נוספים שנועדו להתאים את החוק לתכלית האמורה והרחבת ההוראה האוסרת הפליה על ידי לשכה פרטית.

סעיף 1 מוצע לקבוע בסעיף 42 לחוק, שעניינו איסור הפליה, גם איסור הפליה מחמת מקום מגורים בישראל, בדומה לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988.

סעיף 2 מוצע לתקן את סעיף ההגדרות בפרק הרביעי לחוק שעניינו "לשכות פרטיות" באופן התואם את מטרת הצעת החוק שלפיה החובה לקבלת רישיון לגבי לשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה של עובדים ישראלים תבוטל, אך החובה של לשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה של עובדים זרים לקבל היתר תישמר. לאור כך, מוצע למחוק את ההגדרה "בעל רישיון" המוגדרת כיום כך: "בעל רישיון" – לשכה פרטית שקיבלה רישיון לפי הוראות סעיף 63".

כמו כן, מוצע לקבוע כי בהגדרה "בעל תפקיד בכיר", בכל מקום, במקום "עסק" יבוא "תאגיד". זאת מאחר שרק תאגיד יכול לבקש היתר לשמש כלשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובדים זרים. נוסף על כך, מוצע להוסיף הגדרה "תיווך עבודה לעובדים זרים". זאת ועוד, מוצע לקבוע כי בהגדרה "השר" במקום "שר התעשייה המסחר והתעסוקה" יבוא "שר הפנים", שכן החובה לקבלת היתר נשמרת והוא השר הרלוונטי לעניין זה.

סעיפים 3 עד 5 מוצע לבטל את סעיפים 63, 64א, 63ב ו-64 לחוק מאחר שענינם הסדרת חובת הרישיון, התנאים למתן רישיון, דחיית החלטה לעניין מתן רישיון או החלטה שלא לחדשו בשל הליכים פליליים, שכן כאמור בחלק הכללי לעיל מוצע לבטל את החובה לקבלת רישיון לתיווך עבודה לעובדים שאינם עובדים זרים. נוסחם של סעיפים אלה ערב ביטולם כמוצע בהצעת חוק זו, מובא בנספח לדברי ההסבר. יובהר כי התנאים השונים בהסדרת חובת הרישיון אשר נקבעו באותם סעיפים כאמור, שמוצע בזאת לבטלם, הוחלו, בשינויים המחויבים, במסגרת הסעיפים העוסקים בהיתר לשמש כלשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובדים זרים (ראו סעיפים 4 ו-5 להצעת החוק).

עם זאת, סעיף 63א(2) לחוק שמוצע לבטלו, שעניינו הידע הנדרש לעיסוק בתחום, הוחל, בשינויים המחויבים, באופן חלקי בתנאים למתן היתר לפי סעיף 65א(2) לחוק המוצע. כך, מוצע לקבוע כי בתקנות לפי פסקה זו שענינן הידע הנדרש לשם תיווך עבודה למבקש עבודה שהוא אדם עם מוגבלות לא יהיה צורך

בהתייעצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. היועצות כאמור אינה נדרשת בשל ביטול חובת הרישיון ללשכה פרטית שעוסקת בתיווך לעבודה של עובד ישראלי, ובשים לב לכך שלשכה פרטית שעוסקת בתיווך לעבודה של עובדים זרים ממילא אינה עוסקת בתיווך לעבודה של אנשים עם מוגבלות.

זאת ועוד מוצע למחוק בסעיף 65(א) לחוק את פסקאות (א1), (ב1), (ג1) ו-2 כחלק מההתאמה הכוללת של הסעיף כך שהוא יתייחס לתנאים לקבלת היתר בלבד.

סעיפים 6 עד 16 מוצע לתקן את סעיפים 66א, 66ב, 66ג, 67, 68, 68א, 69, 69א, 69ז, 69ח ו-69ט לחוק, העוסקים כיום בחובות ובפיקוח שחל על בעלי רישיון ללשכה פרטית, כך שהוראות אלו יחולו רק על לשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובדים זרים.

בסעיף 1א69 לחוק, שעניינו אגרות, מוצע לקבוע כי במקום הסיפא החל במילים "ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת" יבוא "ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת". שכן משבטלה החובה לקבלת רישיון לתיווך עבודה לעובד ישראלי מתייתרת גם הסמכות להתקין תקנות אגרות לצורך קבלת רישיון שלפי החוק בנוסחו כיום היו טעונות אישור של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות. יודגש כי לגבי הסמכות הקיימת להתקין תקנות בעניין אגרות לצורך בקשה לקבלת היתר ללשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובדים זרים, אין בתיקון המוצע בסעיף זה כדי לשנות מהמצב הקיים כיום.

סעיפים 17 ו-18 מוצע לתקן את סעיף 74 לחוק, שעניינו רשות כניסה ללשכה פרטית, כך שיובהר בסעיף קטן (א) כי הפיקוח של שר העבודה יהיה על הפרת הוראות סעיף 42 לחוק שהוחל על לשכה פרטית מכוח סעיף 64א לחוק, בכל הקשור לאיסור הפליה של לשכה פרטית בשליחה לעבודה, וכן על איסור גבייה או קבלה של תשלום כלשהו ממבקש עבודה שאינו עובד זר, לפי סעיף 69 לחוק. יובהר כי את ההוראה על איסור גביית תשלומים שלא הותרה גבייתם לפי חוק זה בנוגע למבקש עבודה שהוא עובד זר, ניתן לאכוף כבר כיום במסגרת סמכות שר הפנים והמפקחים שהוסמכו על ידו לפיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה בקשר לעובדים זרים או בקשר לתיווך עבודה בעניינם.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את סעיף 75, שעניינו סמכויות עזר בשעת הכניסה, כך שיותאם לתיקון שנעשה לסעיף 74(א) כאמור. קרי, שהפיקוח של שר העבודה יהיה על הפרת הוראות סעיף 42 ו-69 לחוק.

סעיף 19 ו-20 מוצע להתאים את סעיף 79 לחוק, שעניינו עונשין על עיסוק בתיווך עבודה בלא רישיון או היתר או בניגוד לתנאיו, לתכלית החוק המוצע שעיקרה ביטול חובת הרישיון ללשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובד שאינו עובד זר. זאת על ידי ביטול סעיפי הענישה הנוגעים ללשכה פרטית כאמור, למעט בשל הפרת האיסור לגבות ממבקש עבודה תשלום שלא כדין בקשר לתיווך עבודה. בנוסף הואיל ובוטלה חובת הרישיון, לא ניתן יהיה לאכוף את הנורמה הקבועה בסעיף 42 לחוק, הקובעת איסור על לשכה פרטית להפלות אדם המתווך על ידה לעבודה, באמצעות כלי האכיפה המנהליים של ביטול או התליית רישיון. לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 79(ב) ולקבוע כי הפרה של הנורמה הקבועה בסעיף 42, כפי שהוחלה בסעיף 64א, האוסרת על הפליית אדם בתיווך לעבודה, תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס בסך כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977. וזאת בדומה לאיסור לגבי מעסיק להפלות בקבלה לעבודה ובתנאי עבודה בשל העילות הקבועות בסעיף 2 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 ולסעיף העונשין הקיים בצד איסור זה בסעיף 15 לחוק האמור.

יתרה מכך, מוצע לתקן את סעיף 80א, שעניינו עבירות נוספות בקשר לתיווך עבודה, כך שהוראתו תחול רק על לשכה פרטית העוסקת בתיווך עבודה לעובדים זרים.

סעיף 21 משבטלת חובת הרישיון בכל הקשור לתיווך עבודה לעובדים ישראליים ולא ניתן לאכוף את הנורמה הקבועה בסעיף 69 לחוק באמצעות ביטול או התליית רישיון, מוצע לתקן את החוק להגברת

האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב – 2012, כך שיתאפשר להטיל סנקציות מנהליות על מי שעובר על איסור גבייה או קבלה של תשלום כלשהו ממבקש עבודה שאינו עובד זר, לפי סעיף 69 לחוק. יובהר כי את ההוראה על איסור גביית תשלומים שלא הותרה גבייתם לפי חוק זה בנוגע למבקש עבודה שהוא עובד זר, ניתן לאכוף כבר כיום במסגרת סמכות שר הפנים והמפקחים שהוסמכו על ידו לפיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה בקשר לעובדים זרים או בקשר לתיווך עבודה בעניינם.

נספח לדברי הסבר

וזה נוסחם של סעיפים 63, 63א, 63ב ו-64 לחוק שמוצע לבטלם בסעיף 3 להצעת החוק:

"רישיון

63. (א) לא יעסוק אדם כלשכה פרטית אלא אם כן קיבל רישיון לכך מאת השר ובהתאם לתנאיו.
- (ב) רישיון לפי סעיף זה יהיה לתקופה של שנה ואולם רשאי השר לתת רישיון לתקופה קצרה מזו, מטעמים מיוחדים שיירשמו.
- (ג) רישיון לפי סעיף זה ניתן לחדש לתקופות נוספות של שנה בכל פעם, ורשאי השר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לחדשו לתקופה הקצרה משנה או לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים; סבר השר שאין לחדש רישיון או שיש לחדשו לתקופה הקצרה משנה, יודיע לבעל הרישיון בכתב את נימוקיו לכך ויתן לו הזדמנות להביא את טענותיו לפניו לפני מתן החלטתו; לא הודיע השר כאמור, יתחדש הרישיון לתקופה נוספת של שנה, בכל פעם.
- (ד) הודעה כאמור בסעיף קטן (ג) תימסר לבעל הרישיון 30 ימים לפחות לפני מועד פקיעת הרישיון, ואולם רשאי השר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, למסור את ההודעה במועד מאוחר יותר, ובלבד שלא יהיה מאוחר ממועד פקיעת הרישיון ושתניתן לבעל הרישיון הזדמנות להביא את טענותיו לפניו לפני מתן החלטתו.
- (ה) הבקשה למתן רישיון תוגש בדרך שיקבע השר והיא תכלול פרטים, ויצורפו אליה מסמכים, הכל כפי שיקבע השר.

תנאים למתן רישיון

- 63א. (א) לא יינתן רישיון למבקש לעסוק כלשכה פרטית אלא אם כן התקיימו כל אלה:
- (1) מבקש הרישיון או המנהל המועסק על ידו, לפי הענין, הוא בעל ידע בתחומים ובהיקף שקבע השר, בהתייעצות עם שר האוצר, ורשאי השר לקבוע לענין זה הוראות שונות לסוגים שונים של לשכות פרטיות; בתקנות לפי פסקה זו יקבע השר, בהתייעצות עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, הוראות לגבי הידע הנדרש לשם תיווך עבודה למבקש עבודה שהוא אדם עם מוגבלות;
- (2) מבקש הרישיון הוכיח, להנחת דעתו של השר, קיומם של תנאים פסיים וסביבתיים נאותים המאפשרים מתן שירות תקין על ידי הלשכה הפרטית, לרבות לענין אבטחת מידע כהגדרתה בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והבטחת נגישות לאדם עם מוגבלות בכפוף להוראות הנגישות שלפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ובהתאם לאמות מידה שיקבע השר בהתייעצות עם הנציבות;
- (3) מבקש הרישיון, בעל תפקיד בכיר בעסקו או בעל ענין באחד מהם, לא הורשע בעבירה שמפאת חומרתה, מהותה או נסיבותיה אין מבקש הרישיון ראוי לעסוק כלשכה פרטית;
- (4) בשלוש השנים שקדמו להגשת הבקשה לרישיון לא הפעיל השר סמכות מן הסמכויות המפורטות להלן כלפי מבקש הרישיון, בעל תפקיד בכיר בעסקו, או בעל ענין באחד מהם:
- (א) אי חידוש רישיון, ביטולו, התנאתו בתנאים או סיוגו לפי הוראות סעיפים 63(ג) או 68(א);
- (ב) הוצאת צו סגירה לפי הוראות סעיף 68א;
- (ג) אי חידוש רישיון, ביטולו או סיוגו לפי הוראות סעיפים 2(ג) או 6(א) לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996.
- (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי השר לתת רישיון אף אם הופעלה סמכות כאמור בפסקה (4) של אותו סעיף קטן, בהתקיים אחד מאלה:

- (1) חלפה שנה לפחות מיום הפעלת הסמכות כאמור, ומבקש הרישיון הוכיח, להנחת דעתו של השר, כי חדלו להתקיים הנסיבות שבשלן הופעלה הסמכות כאמור, וכי הוא נקט בצעדים מתאימים לצורך מניעת הישנותן בעתיד;
- (2) הסמכות הופעלה כלפי בעל ענין במבקש הרישיון או בבעל תפקיד בכיר בעסקו, והשר סבור, מנימוקים שיירשמו, כי ראוי לתת את הרישיון בשל מידת הזיקה שבין בעל הענין לבין מבקש הרישיון או לבין בעל התפקיד הבכיר בעסקו, לפי הענין.
- (ג) השר רשאי להתנות את מתן הרישיון, לגבי לשכה פרטית מסוימת, בקיומם של תנאים נוספים על אלה המפורטים בסעיף קטן (א), הנדרשים לשם הסדרת פעילותה התקינה, מנימוקים שיימסרו למבקש הרישיון.
- (ד) השר, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת רשאי לקבוע תנאים נוספים למתן רישיון; כן רשאי השר, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור הוועדה כאמור לקבוע הוראות לענין מתן פטור, מלא או חלקי, מן התנאי האמור בסעיף קטן (א)(1), למי שיש לו ניסיון של שלוש שנים לפחות בתיווך עבודה או בניהול משאבי אנוש.
- (ה) השר רשאי לסרב לתת רישיון למבקש מאותן סיבות שבשלן השר רשאי הוא לבטלו או לסייגו, לפי הוראות סעיף 68.
- (1) השר רשאי לסרב לתת רישיון למבקש לעסוק כלשכה פרטית אם היה המבקש, בעל תפקיד בכיר בעסקו או בעל ענין באחד מהם, אחד מאלה, וטרם חלפה התקופה המזערית:
- (א) בעל ענין במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;
- (ב) בעל תפקיד בכיר במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;
- (ג) בעל ענין בבעל ענין במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;
- (ד) בעל ענין בבעל תפקיד בכיר במי שהשר הפעיל לגביו סמכות;
- (2) על אף האמור בפסקה (1), לא יסרב השר לתת רישיון לפי פסקאות משנה (ב) ו-(ד) לאותה פסקה, אלא אם כן הוכח להנחת דעתו כי התנהלותו של בעל התפקיד הבכיר הביאה, בין השאר, להפעלת הסמכות; השר רשאי להסתמך לענין זה, בין השאר, על מסקנה שאליה הגיע בעבר, טרם הפעלת אותה סמכות, ובלבד שניתנה באותה עת לבעל התפקיד הבכיר הזדמנות לטעון את טענותיו;
- (3) על אף האמור בפסקה (1), הפעיל השר סמכות שעניינה התניה או סיוג בלבד, לא יסרב לתת רישיון לפי אותה פסקה, ואולם רשאי הוא לקבוע כי ההתניה או הסיוג יחולו ברישיון; אין בהוראת פסקה זו כדי לגרוע מאפשרות סירוב, התניה או סיוג לענין הרישיון לפי כל דין;
- (4) בסעיף קטן זה –
- "התקופה המזערית" – תקופה של שלוש שנים החל במועד שבו הופעלה סמכות;
- "סמכות" – כל אחת מאלה:
- (1) סמכות בהתאם לסעיף קטן (א)(3);
- (2) סמכות מהסמכויות המפורטות בפסקאות משנה (א), (ב) או (ג) של סעיף קטן (א)(4).

דחיית החלטה לענין מתן רישיון או החלטה שלא לחדשו, בשל הליכים פליליים

63ב. היה לשר יסוד סביר להניח שמבקש רישיון, בעל רישיון, או בעל תפקיד בכיר או בעל ענין באחד מהם, עבר עבירה כאמור בסעיף 63 א(3), ומתנהלים נגדו הליכים פליליים בקשר לאותה עבירה, רשאי הוא לדחות את החלטתו לענין מתן הרישיון או להחליט שלא לחדש את הרישיון, לפי הענין, עד לסיום ההליכים כאמור; לענין זה, "הליכים פליליים" – החל בפתירה בחקירה על פי דין.

תנאים ברישיון

64. (א) השר רשאי לקבוע ברישיון תנאים שיש לקיימם במהלך תקופת תוקפו של הרישיון, כולה או חלקה, לרבות בענינים אלה:

(1) מסירת מידע למבקשי עבודה, כולם או חלקם, בענינים, באופן ובשפות, הכל כפי שיוורה השר, ובין השאר מידע בדבר זכויות העובד בישראל בענף העבודה שאליו מופנה מבקש עבודה;

(2) הצגת הרישיון במקום ובאופן שיוורה השר.

(ב) השר רשאי להוסיף תנאים ברישיון לגרוע מהם או לשנותם, אם מצא כי הדבר דרוש בשל שינוי הנסיבות לאחר מתן הרישיון.

(ג) השר רשאי, באישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע תנאים שיראו אותם ככלולים ברישיון לרבות בענינים האמורים בסעיף קטן (א), דרך כלל, או לסוגים של לשכות פרטיות, מבקשי עבודה או מציעי עבודה.

מוגש על ידי שר העבודה

כ"ז באדר התשפ"ה
27 במרץ 2025



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

24 במרץ 2025

1111

כ"ד באדר התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק הבעת עמדה של נפגע או נפגעת עבירה בנוגע לשחרור על־תנאי ממאסר (תיקוני חקיקה),
התשפ"ה-2025 184

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

הצעת חוק הבעת עמדה של נפגע או נפגעת עבירה בנוגע לשחרור על-תנאי ממאסר (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025*

תיקון חוק שחרור
על-תנאי ממאסר

1. בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 -

(1) בסעיף 9, אחרי פסקה (10) יבוא:

"(11) עמדתו של נפגע עבירת מין או אלימות, אם הובעה, בכתב או בעל פה, בהתאם להוראות סעיף 19 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001,² לעניין הסיכון הצפוי לשלומם וביטחונם משחרור האסיר";

(2) בסעיף 19ב(א) -

(א) ברישה, במקום "(1) עד (8) ו-(10)" יבוא "(1) עד (8), (10) ו-(11)";

(ב) אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) בפסקה (11), המילים "או בעל פה" - לא ייקראו."

ד ב ר י ה ס ב ר

חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן - חוק זכויות נפגעי עבירה), מעגן את זכויותיהם של נפגעי העבירה לאורך הליכי החקירה, המשפט וריצוי המאסר של הפוגע, ובין השאר את זכויותיהם לקבל מידע בשלבים השונים של ההליך, ובכללם קבלת מידע על מאסר או משמורת אחרת. נוסף על כך, לעניין נפגעי עבירות מין או אלימות קבועות בחוק האמור זכויות להביע עמדה בשלבים מסוימים בהליך המשפטי, ובכלל זה זכות להביע עמדה בכתב בפני ועדת השחרורים או היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, לפי העניין, בטרם קבלת ההחלטה על שחרור על-תנאי של האסיר (סעיף 19 לחוק זכויות נפגעי עבירה).

חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן - חוק שחרור על-תנאי), נועד להסדיר את האפשרות לשחרר אסיר בטרם סיום תקופת מאסרו, אחרי שריצה לכל הפחות שני שלישים מתקופת המאסר, בהחלטה של ועדת שחרורים או היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, לפי העניין. בחוק מוסדרים דרכי עבודתן של ועדות השחרורים והשיקולים שעליהן לשקול בגיבוש החלטותיהן בדבר שחרור מוקדם. בהתאם לכך נקבע בסעיף 9 לחוק האמור כי בבוא הוועדה לשקול אם אסיר ראוי לשחרור על-תנאי, עליה לשקול את הסיכון הצפוי משחרורו לציבור, לרבות למשפחתו, לנפגע העבירה ולביטחון המדינה, וכן את סיכויי שיקומו ואת התנהגותו בכלל. בסעיף מנויה רשימה לא סגורה של שיקולים שעל הוועדה לבחון בגיבוש החלטתה.

* הצעת חוק מס' פ/3735/25 (מספר פנימי: 2206870); הועברה לוועדה ביום י"א בתמוז התשפ"ד (17 ביולי 2024).

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 410; התשפ"ד, עמ' 297.

² ס"ח התשס"א, עמ' 183.

(1) בסעיף 19 -

(א) בסעיף קטן (א) -

- (1) ברישה, במקום "בכתב לפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים או הוועדה, לפני העניין, במועד ובדרך שיקבעו השרים, לענין הסיכון הצפוי משחרור הנידון" יבוא "לענין הסיכון הצפוי משחרור הנידון לשלומם וביטחונם של נפגע העבירה, כמפורט להלן, ולפי העניין";
- (2) בפסקה (1), לפני "הודעה" יבוא "לענין הבעת עמדה לפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים יקבל נפגע העבירה" ואחרי "ממאסר" יבוא "ועל זכותו להביע את עמדתו בכתב במועד ובדרך שיקבעו השרים";
- (3) בפסקה (2), לפני "הודעה" יבוא "לענין הבעת עמדה לפני ועדת השחרורים יקבל נפגע העבירה" ואחרי "ועדת שחרורים" יבוא "ועל זכותו להביע את עמדתו בכתב או בעל פה, לפי בחירתו, במועד ובדרך שיקבעו השרים";

ד ב ר י ה ס ב ר

על-תנאי ממאסר לפני תום ריצוי שני שלישים מעונשו, מוצע לקבוע כי לשם שמיעת נפגע העבירה בעל פה לא יידחה הדיון אם האסיר ריצה כבר שני שלישים מתקופת המאסר שעליו לשאת או אם דחיית מועד הדיון תגרום לכך שהדיון יתקיים בחלוף ריצוי התקופה האמורה.

יצוין כי ביחידה לשחרור ממאסרים קצרים ככלל לא מתקיים דיון בנוכחות האסיר ובא כוחו, ולפיכך זכותו של נפגע העבירה להביע את עמדתו תיוותר בכתב בלבד.

נוסף על כך, מוצע להעביר את האחריות למסירת המידע לנפגע העבירה בדבר מועד הבאת הנידון בפני ועדת השחרורים וזכותו להביע עמדה בפניה משירות בתי הסוהר להנהלת בתי המשפט, האחראית לניהול ועדות השחרורים.

הדיון בוועדת השחרורים מתקיים בנוכחות האסיר ובא כוחו, אם הוא מיוצג, וכן בנוכחות בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה. בפסיקה נקבע כי בסמכות ועדת השחרורים לאפשר את שמיעתו של נפגע העבירה במקרים שבהם הוועדה סבורה שיש בכך צורך (ראו למשל רע"ב 10349/08 מדינת ישראל נ' גנאמה (ניתן ביום 20 ביולי 2009)). כדי לעגן את זכותו של נפגע עבירות כאמור להחליט אם להשמיע את קולו באופן בלתי אמצעי בפני ועדת השחרורים, מוצע לקבוע בחוק זכויות נפגעי עבירה כי תהיה לו זכות להביע את עמדתו לפני הוועדה, והוא יוכל לבחור אם ברצונו להביעה בכתב או להתייצב לדיון ולהביעה בעל פה. ואולם, כדי שלא תיפגע זכותו של האסיר כי ועדת השחרורים תדון בבקשתו לשחרור

³ ס"ח התשס"א, עמ' 183; התשפ"ה, עמ' 1192.

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) בחר נפגע עבירה שקיבל הודעה על מועד הדיון להביע את עמדתו לפני ועדת השחרורים בעל פה לפי סעיף קטן (א)(2), לא יידחה לשם כך הדיון אם הנידון ריצה כבר שני שלישים מתקופת המאסר שעליו לשאת או אם דחיית מועד הדיון תגרום לכך שהדיון יתקיים לאחר מועד ריצוי התקופה האמורה";

(2) בתוספת הרביעית -

(א) בפרט 3, המילים "או מועד הבאת הנידון לפני ועדת השחרורים, לפי הוראות אותו חוק" - יימחקו, ובמקום הסיפה החל במילים "או לפני ועדת השחרורים" יבוא "לפי הוראות סעיף 19(א)(1)";

(ב) לפני פרט 4 יבוא:

"ב. מועד הבאת הנידון לפני ועדת השחרורים הנהלת בתי המשפט".
לפי הוראות חוק שחרור על-תנאי ממאסר;
יידוע לגבי שלב זה יכלול גם הודעה על זכותו
של הנפגע להביע את עמדתו לפני ועדת
השחרורים לפי הוראות סעיף 19(א)(2);

ד ב ר י ה ס ב ר

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תדון ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בין השאר בדרכי מימוש זכותם של קטינים נפגעי עבירה להביע את עמדתם בפני ועדת השחרורים.

עוד מוצע להוסיף לרשימת השיקולים שוועדת השחרורים שוקלת לפי סעיף 9 לחוק שחרור על-תנאי את עמדתו של נפגע עבירת מין או אלימות שהוגשה לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, בכתב או בעל פה, לעניין הסיכון הצפוי לשלומם וביטחונם משחרורו של האסיר.

יוזמים: חברי הכנסת חילי טרופר, שלי טל מירון, מטי צרפתי הרכבי, קטי קטרין שטרית



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1271/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 14.07.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.07.2024 ומספרה הוא 2080(חק/1271).

2080(חק/1271). הצעת חוק הבעת עמדת נפגע או נפגעת עבירה בנוגע לשחרור מוקדם (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023 של חה"כ חילי טרופר ואחרים (פ/3735)

יו"ר ועדת השרים פותח את הדיון.

בדיון משתתפים: השר יריב לוין וגב' יעל דקל ונציג משרד הרווחה והביטחון החברתי.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה – לתמוך בקריאה הטרומית בהצעת חוק הבעת עמדת נפגע או נפגעת עבירה בנוגע לשחרור מוקדם (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023 של ח"כ חילי טרופר (פ/3735) כפוף לתנאים האלה:

א. המשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרדי המשפטים, האוצר, הביטחון הלאומי, הרווחה והביטחון החברתי והביטחון.

ב. הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה הראשונה.

הערה



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

24 במרץ 2025

1108

כ"ד באדר התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 162) (הגדלת חיבור החשמל), התשפ"ה-2025 174

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חבר הכנסת מטעם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת:

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 162) (הגדלת חיבור החשמל), התשפ"ה-2025*

תיקון סעיף 157 א 1. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, בסעיף 157 א -

(1) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא:

"הגדלת חיבור" - הוספת יכולת הספקה לחיבור חשמל קיים;

"הספקת חשמל" - חיבור בניין לראשונה לרשת החשמל";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (2) יבוא:

(3) "לא תבצע החברה הגדלת חיבור לחיבור חשמל שגודלו עולה על 3x63 אמפר, אלא לאחר שקיבלה ממבקש החשמל הצהרה שלו כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה או שהמציא לה אישור מאת הרשות המאשרת.

(4) החברה תדווח לרשות המאשרת, בתוך שבעה ימי עבודה לאחר תומו של כל רבעון קלנדר, על הבקשות להגדלת חיבור שגודלן עולה על 3x40 אמפר שקיבלה באותו רבעון.

(5) מצאה הרשות המאשרת כי מבנה נושא בקשת הגדלת חיבור נבנה בסטייה מהיתר, רשאית היא להורות לחברה שלא לבצע את הגדלת החיבור או להפעיל את סמכותה לפי סעיף קטן (1).

(6) שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האנרגיה והתשתיות, רשאי לקבוע, בצו, כי הוראות פסקאות (3) או (4) יחולו רק על חיבור בגודל העולה על האמור בפסקאות (3) או (4), כפי שינקוב בצו כאמור";

(3) בסעיף קטן (ז), במקום (ו) או סעיף קטן "יבוא (ב), (ו) או".

ד ב ר י ה ס ב ר

מוצע לתקן את סעיף קטן (ז) של הסעיף האמור ולקבוע זכות ערר על הוראת הרשות המאשרת שלא לבצע הגדלת חיבור בנסיבות אלו בפני ועדת הערר שהוקמה לפי סעיף 12 לחוק התכנון והבנייה.

נוסף על כך, בנוגע להגדלות חיבור שגודלן עולה על 3x63 אמפר, מוצע להטיל על מבקש הגדלת החיבור חובה למסור לחברת החשמל הצהרה כי המבנה נושא הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה או להמציא אישור מאת הרשות המאשרת כמשמעותו בסעיף האמור. זאת, משום שמחד גיסא אלו אינן הגדלות שגרתיות, ומאידך גיסא פעמים רבות יש קושי באיתור מסמכים המעידים על חוקיות הבנייה או שאין בנמצא מסמכים כאלה (למשל, בשל חלוף הזמן מאז בניית המבנה) (פסקה (3) המוצעת).

מהאמור נובע כי על הגדלת חיבור של 3x40 אמפר או פחות מכך, שהוא גודל החיבור לחשמל הסטנדרטי כיום, לא נדרש דיווח מאת חברת החשמל לרשות המאשרת, ומבקש הגדלת החיבור לא יידרש למסור מסמכים נוספים כאמור.

לנוכח התפתחויות טכנולוגיות שעשויות להשפיע על הצורך בהגדלות חיבור ועל גודלי החיבור הסטנדרטיים לחשמל, מוצע להסמיך את שר הפנים, בהתייעצות עם שר האנרגיה והתשתיות, להגדיל את גודלי החיבור הקיימים (פסקה (6) המוצעת).

יוזם: חבר הכנסת יעקב אשר

סעיף 157 א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), קובע בין השאר כי הספקת חשמל, מים וטלפון למבנה תיעשה רק לאחר קבלת אישור מאת יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יחד עם מהנדס הוועדה (להלן - הרשות המאשרת). ההסדר הקבוע בסעיף זה נועד לכמה תכליות, ובהן מניעת עבירות בנייה ובחינת בטיחות המבנה. בכל הנוגע לחיבור ראשוני של מבנה לחשמל, עולה מלשונו ותכליתו של הסעיף ומהאופן שבו הוא פורש בפסיקה בתי המשפט כי הוא נועד לחול בעת חיבור ראשוני של מבנה לחשמל. לעומת זאת, לעניין חיבורים אחרים לחשמל (להלן - הגדלות חיבור) יש פרשנויות שונות הגורמות לאי-בהירות, ומעוררות לא אחת קשיים ביישום החוק ומילוי הוראותיו. לפיכך, מוצע לקבוע כי הוראות הסעיף לעניין הספקת חשמל יחולו רק בנוגע לחיבור הראשוני לחשמל.

כדי לאפשר לרשות המאשרת להפעיל סמכות אכיפה בנושא עבירות בנייה, מוצע להטיל על חברת החשמל חובת דיווח רבעונית לרשות המאשרת על הבקשות להגדלת החיבור שהוגשו לחברת החשמל בנוגע להגדלות חיבור שגודלן עולה על 3x40 אמפר. על סמך המידע שיתקבל מחברת החשמל תוכל הרשות המאשרת לנקוט אמצעי אכיפה הקבועים בחוק התכנון והבנייה, ובין השאר להורות לחברת החשמל שלא לבצע את הגדלת החיבור או להורות על ניתוק המבנה מחשמל אם כבר חובר לרשת החשמל (פסקאות (4) ו-(5) המוצעות).

* הצעת חוק מס' 4516/25 פ (מספר פנימי: 2213964); הועברה לוועדה ביום כ"ז בסיוון התשפ"ד (3 ביולי 2024).

1 ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ה, עמ' 110.



מוזכירות הממשלה

החלטה מספר 1177/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 30.06.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 11.07.2024 ומספרה הוא 1988(חק/1177).

הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - הגדלת חיבור החשמל), התשפ"ד-2024 של חה"כ יעקב אשר (פ/4516) 1988(חק/1177).

יו"ר ועדת השרים פותח את הדיון.

בדיון משתתפים: השרים יריב לוין, יואב בן צור, סגן השר אורי מקלב וה"ה דוד בבלי, מתן רוזנברגר, ליאת לנדאו, ברק קרוננפלד ונציגת הרשות לאכיפה במקרקעין.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה, לתמוך בקריאה הטרומית בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - הגדלת חיבור החשמל), התשפ"ד-2024 של חה"כ יעקב אשר (פ/4516) כפוף לכך שהמשך הליכי החקיקה יקודמו בתיאום עם משרדי המשפטים, הביטחון הלאומי, האנרגיה והתשתיות, האוצר והפנים (מנהל התכנון).

הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה הראשונה.

הערה

מספר פנימי : 2218124
מספר סימוכין : 2024-001750
**נספח מס' כ-1063/א'
(4611/25/פ)**

**הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס'
40), התשפ"ה-2024**

הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום י"ז בחשוון התשפ"ה
(18 בנובמבר 2024), והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה.

הצעת החוק מוגשת – בצירוף הסתייגויות – לקריאה השנייה ולקריאה
השלישית ביום ט"ו בכסלו התשפ"ה (16 בדצמבר 2024).

להצעת החוק הוגשו בקשות רשות דיבור.

**יוזמים: חברי הכנסת אלי דלל, אופיר כץ, אושר שקלים, בועז ביסמוט,
צגה מלקו, שלום דנינו**



16/12/2024

הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

מספר פנימי : 2218124
מספר סימוכין : 2024-001750
נספח מס' כ-1063/א'
(פ/25/4611)

חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 40), התשפ"ה-2024

1. תיקון סעיף 14 בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 14(א)(1), במקום "150,000" יבוא "100,000".
2. תיקון סעיף 15א1 בחוק העיקרי, אחרי "כהגדרתו בסעיף 14ג לפקודת העיריות" יבוא "שעלה על 2% מתקציב הרשות המקומית, וסך הגירעון המצטבר, כהגדרתו באותו סעיף, לא עלה על 10% מתקציב הרשות המקומית".

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 211; התשפ"ד, עמ' 509.

16/12/2024

16/12/2024

מספר פנימי: 2218124
נספח מס' כ-1063/א'
(פ/25/4611)

הסתייגויות ובקשות רשות דיבור

להצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 40),

התשפ"ה-2024

* הערה: אם תתקבל הסתייגות המצריכה זאת, ימוספרו יתר הוראות החוק ויתוקנו ההפניות אליהן בהתאם.

להלן שמות חברי הכנסת המסתייגים לפי קבוצות:

- קבוצת יש עתיד – חברי הכנסת יאיר לפיד, מאיר כהן, קארין אלהרר, מירב כהן, אלעזר שטרן, מיקי לוי, מירב בן ארי, רם בן ברק, יואב סגלוביץ', בועז טופורובסקי, מיכל שיר סגמן, עידן רול, יוראי להב הרצנו, ולדימיר בליאק, רון כץ, מטי צרפתי הרכבי, טטיאנה מזרסקי, יסמין פרידמן, דבי ביטון, משה טור פז, סימון דוידסון, נאור שירי, שלי טל מירון, ירון לוי
- קבוצת המחנה הממלכתי – חברי הכנסת בנימין גנץ, גדי איזנקוט, פנינה תמנו, חילי טרופר, מיכאל מרדכי ביטון, מתן כהנא, אורית פרקש הכהן, אלון שוסטר

הסתייגויות

לסעיף 1

קבוצת יש עתיד וקבוצת המחנה הממלכתי מציעות:

1. במקום "100,000" יבוא "149,000".

לסעיף 2

קבוצת יש עתיד וקבוצת המחנה הממלכתי מציעות:

2. במקום "2%" יבוא "1%".

3. במקום "10%" יבוא "3%".

4. אחרי "הגירעון המצטבר" יבוא "בכללותו".

בקשות רשות דיבור

חברי הכנסת מרב מיכאלי, נעמה לזימי, גלעד קריב, אפרת רייטן מרום, מנסור עבאס, ווליד טאהא, ואליד אלהואשלה, אימאן ח'טיב יאסין, יאסר חוג'יראת



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1234/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 14.07.2024 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 25.07.2024 ומספרה הוא 2058(חק/1234).

2058(חק/1234). הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון - שינוי מספרי סגנים), התשפ"ד-2024 של חה"כ אלי דלל ואחרים (פ/4611)

יו"ר ועדת השרים פותח את הדיון.

בדיון משתתפים: השר יריב לוין, מר שרון אפק ונציג משרד הפנים.

(פה אחד)

מ ח ל י ט י ם, בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה – לתמוך בקריאה הטרומית בהצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון – שינוי מספרי סגנים), התשפ"ד-2024 של ח"כ אלי דלל ואחרים (פ/4611) כפוף לתנאים האלה:

א. המשך הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרדי הפנים, האוצר ובתיאום עם משרד המשפטים.

ב. הצעת החוק תוחזר לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לפני הקריאה הראשונה.

הערה