

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים: חברי הכנסת
גילה גמליאל
מאיר שטרית
אמנון כהן
אילטוב רוברט
שאול מופז
שמעון אוחיון
משה זלמן פייגלין

1764/19/פ

הצעת חוק הורים וילדיהם, התשע"ד–2013

פרק א': כללי

1. מטרת החוק
חוק זה נועד להבטיח את טובתם של כל ילדה וילד במימוש זכויותיהם על ידי הוריהם בהתאם לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, 1989 (להלן – האמנה).

2. הגדרות
בחוק זה –

"בן משפחה" – אחים, אחיות והורי הורים;

"הורה" – מי שלפי סעיף 2(א)(9) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965¹, הוא הורה לילדה או לילד וכן מי שלפי סעיף 1(4) ו-6 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה–1995², נקבע כי הוא הורה לילדה או לילד או בעל אחריות הורית כלפי ילדה או ילד;

"פירוד" – הורים שחיים בנפרד, בין שנישואיהם הותרו, הופקעו או אוינו, בין שהם עדיין נשואים ובין שלא היו נשואים כלל;

"ילדה וילד" – אדם שלא מלאו לו שמונה עשרה שנים;

"בית משפט" – בית משפט לענייני משפחה.

פרק ב': זכויות ילדה וילד

3. טובת ילדה וילד
(א) טובת כל ילדה וילד שמימוש זכויותיהם יהיה שיקול ראשון במעלה בכל פעולה או החלטה בעניינם לפי חוק זה, לרבות בהליך משפטי או מינהלי הנוגע להם (להלן – טובת הילדה והילד).

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.
² ס"ח התשנ"ה, עמ' 393.

- (ב) קביעת טובת הילדה והילד תיערך תוך שיקלול מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים שלהם ובחינת משמעותם לאורך חייהם.
- זכות ילדה וילד 4. זכותם הטבעית של כל ילדה וילד שהוריהם יהיו אחראים, במשותף, לגידולם ולהתפתחותם הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית וכן למימוש זכויותיהם, בצורה הולמת העולה עם טובת הילדה והילד.
- מימוש זכויות ילדה 5. כל ילדה וילד זכאים שהוריהם ידאגו למימוש זכויותיהם על פי האמנה, ובין היתר, זכויות אלה (להלן – זכויות הילדה והילד):
- (1) לזהות ולהיקרא בשם שמכבדם, לרבות להירשם לפי חוק מרשם אוכלוסין, התשכ"ה-1965;
 - (2) להכיר בהם ולכבדם כבני אדם עצמאיים;
 - (3) להכיר את הוריהם, להיות מטופלים על ידי שניהם ולפתח יחס של כבוד כלפי כל אחד מההורים;
 - (4) לקיום קשר ישיר וסדיר בינם לבין כל הורה (להלן – קשר הורי);
 - (5) לקיום קשר בינם לבין בני משפחה, לרבות במקרה של הגבלה או שלילה של אחריות ההורה הקרוב לבן המשפחה או מות ההורה הקרוב לבן המשפחה (להלן – קשר משפחתי);
 - (6) להבטחת שלומם ושמירה על בריאותם;
 - (7) להתפתחותם הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית, לחינוכם ולפיתוח כשרונותיהם ויכולותיהם האישיות ברמה המיטבית וכן, לחינוכם ליחס של כבוד לזכויות האדם ולחירויות היסוד שלו;
 - (8) להכנתם לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח של הבנה, שלום, סובלנות, שוויון המינים וידידות בין כל העמים, קבוצות אתניות, לאומיות ודתיות;
 - (9) למנוחה, לשעות פנאי, ולעיסוק בפעילויות משחק ונופש המתאימות לגילם ולהשתתפותם בחיי התרבות והאמנות;
 - (10) לכלכלתם ברמת חיים הולמת את התפתחותם ולביטחון סוציאלי ולשמירת נכסיהם, ניהולם ופיתוחם;
 - (11) לתת להם הזדמנות להביע את רגשותיהם, דעותיהם ורצונותיהם בעניין הנוגע אליהם, בהתאם לגילם ולמידת בגרותם, לשתפם במידע הקשור לענין שנוגע להם ובעת שמתעוררים חילוקי דעות, להגיע בדרכי שלום להסכמה עימם;
 - (12) לאפשר להם לבקש, לקבל ולבטא רעיונות מכל סוג שהוא, ממגוון מקורות לאומיים ובינלאומיים במיוחד אלה הנוגעים לקידום החברתי, הרוחני והמוסרי ולבריאותם הגופנית והנפשית;

(13) ליהנות מחופש מחשבה, מצפון ודת וכן להכיר את תרבותם ולהשתמש בשפתם;

(14) להגנה מפני כל סוג של ניצול, הזנחה, התעללות, סחר או אלימות;

(15) להגנה מפני שימוש בלתי חוקי בסמים וחומרים ממכרים לרבות עיסוק בייצורם ובסחר בהם.

חובת כיבוד אם ואב 6. (א) כל ילדה וילד חייבים לכבד את הוריהם ולהישמע להם בכל עניין הנתון לאחריותם ההורית.

(ב) כל ילדה וילד הסמוכים על שולחן הוריהם שיש להם הכנסות מעבודה או מכל מקור אחר, אלה ישמשו, במידה נאותה, לקיום משק הבית המשפחתי ולסיפוק צורכי עצמם; אולם נכסיו של הקטין לא ישמשו למטרות אלה, אלא במידה שבית המשפט אישר שההורים אינם יכולים לקיים את משק הבית המשפחתי ולספק את צורכי הקטין.

פרק ג': אחריות הורית לגידול הילד ולהתפתחותו

אחריות הורית 7. (א) להורים האחריות, יחד ולחוד, להחליט ולפעול בענייניו של ילדם, למימוש זכויותיו ולייצגו בהתאם לטובתו כאמור בסעיף 3 (להלן – אחריות הורית).

(ב) במימוש אחריותו ההורית יביא ההורה בחשבון את מכלול זכויות הילדה והילד, ובפרט את הבטחת שלומו הגופני והנפשי, בריאותו, חינוכו, כלכלתו ברמה הולמת, רצונו, רגשותיו, דעותיו, גילו, מינו, תכונותיו וכשריו המתפתחים, ממד הזמן בחייו וההשפעה הצפויה לאורך חייו כתוצאה מן הפעולה, צרכיו של ילד בעל מוגבלות, קיום קשר הורי סדיר וישיר בין הילד לבין כל הורה, וקיום קשר יציב בין הילד לבין בני משפחתו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו.

(ג) בכל החלטה או פעולה של הורה בעניין ילדו עליו להבטיח לילד המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע את דעתו בחופשיות, תוך מתן משקל ראוי לדעתו בהתאם לגילו ומידת בגרותו, לאחר ששיתפו במידע הנוגע לעניין; הורים יפעלו, ככל האפשר, להגיע להסכמה עם ילדיהם בדרכי שלום, לרבות באמצעות צד שלישי.

(ד) אחריות הורית לא תוגבל או תישלל אלא מכוח חוק ובצו של בית משפט; לא ייתן בית משפט צו כאמור, אלא לאחר שניתנה אף לילד הזדמנות להשמיע את דבריו כאמור בסעיף קטן (ג).

(ה) נוכח בית המשפט כי התקיימו נסיבות שבהן מימוש קשר הורי פוגע או עלול לפגוע פגיעה של ממש בילד או שמימוש קשר משפחתי פוגע או עלול לפגוע בילד, רשאי בית המשפט, לבקשת אחד ההורים או הילד, לקבוע את הדרך הנאותה למימוש הקשר ההורי או הקשר המשפחתי.

(א) בכל עניין הנתון לאחריות ההורית חייב כל הורה לפעול בתוך זמן סביר, בשיתוף פעולה ובדרך של כבוד כדי להגיע להסכמות עם ההורה השני, לרבות במקרה של פירוד.

(ב) הסכמתו של אחד מההורים לפעולת רעהו יכולה להינתן מראש או למפרע, בפירוש או מכללא, לעניין מסוים או באופן כללי, וחזקה על הורה שהסכים לפעולת רעהו כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר; במצב של פירוד, חזקה זו תחול בעניינים של טיפול יומיומי או בעניינים שאין בהם כדי להשפיע באופן ממשי וארוך טווח על הילד.

(ג) בעניין שאינו סובל דיחוי רשאי כל אחד מההורים לפעול על דעת עצמו, ובלבד שיידע את ההורה השני על כך בהקדם האפשרי.

(א) נתגלעו חילוקי דעות בין הורים בעניין אופן מימוש האחריות ההורית, יפעלו ההורים, ככל הניתן, על מנת להגיע להסכמה בדרכי שלום, לרבות באמצעות צד שלישי המקובל על שניהם, מטפל מקצועי או מגשר.

(ב) לא הגיעו הורים לידי הסכמה כאמור בסעיף קטן (א) רשאי כל אחד מהם או הילד, לבקש מבית המשפט לקבוע את אופן מימוש האחריות ההורית יחד ולחוד; בית המשפט יכריע בחילוקי הדעות בעניין מימוש האחריות ההורית בעצמו או באמצעות מי שימצא לנכון, ובלבד שבית המשפט אישר כי הכרעתו של מי שמונה על ידו להכריע היא לטובת הילד.

(ג) הגיעו הורים במצב של פירוד להסכמה בעניין אופן מימוש האחריות ההורית, לרבות באמצעות צד שלישי המקובל על שניהם, מטפל מקצועי או מגשר כאמור בסעיף קטן (א), ייערך ההסכם לפי טופס שייקבע (בחוק זה –הסכם הורות); הסכם ההורות טעון אישור של בית המשפט, והוא יאשרו לאחר שנוכח כי הוא לטובת הילד.

(א) לא הגיעו הורים במקרה של פירוד להסכם הורות כאמור בסעיף 9(ב), או שהסכם ההורות שהגיעו אליו לא קיים, כולו או חלקו, רשאי כל אחד מהם או הילד, לבקש מבית המשפט לקבוע את אופן מימוש האחריות ההורית (להלן –הסדר הורות) יחד ולחוד; תוך התאמות נדרשות בהסדר ההורות על פי הקריטריונים המוצעים בסעיף קטן (ג). בית המשפט ינמק כל החלטה הסותרת עיקרון זה; הורה יצרף לבקשה או לתשובתו לבקשה הסכם הורות מוצע על ידו.

8. אופן מימוש האחריות ההורית

חילוקי דעות בעניין 9. מימוש האחריות ההורית

חילוקי דעות בעניין 10. האחריות ההורית במקרה של פירוד

(ב) בית המשפט יקבע הסדר הורות על פי טובת הילד כאמור בסעיף 3, תוך הבטחת אחריות הורית משותפת, ככל הניתן, ויביא בין היתר בחשבון, בהחלטה מנומקת, את מכלול העניינים המפורטים להלן:

(1) צרכיו ההתפתחותיים המשתנים של כל ילד בהתאם למצבו הגופני והנפשי, לגילו, להבטחת היציבות ביחסים בינו לבין סביבתו וכן לצרכיו המיוחדים ככל שהם קיימים;

(2) רצון הילד, ככל ששישוריו המתפתחים מאפשרים לבררו, על ידי שמיעתו בבית המשפט או בדרך אחרת שמתאימה לילד כפי שיקבע בית המשפט, ומתן משקל ראוי לדבריו לפי גילו ומידת בגרותו ולאחר שניתן לו מידע הנוגע לעניין;

(3) זכותו של הילד לקשר משמעותי, אישי, ישיר וסדיר בינו לבין כל הורה;

(4) זכותו של הילד לקשר משמעותי עם בני משפחתו;

(5) יכולתו של כל אחד מההורים לממש את האחריות ההורית;

(6) מידת הנכונות של כל אחד מההורים לשתף פעולה כאמור בסעיף 8(א), לרבות נכונות לאפשר את מימוש הקשר ההורי והקשר המשפחתי.

(ג) קביעת אחריות הורית משותפת לפי סעיף קטן (ב) אין משמעותה בהכרח חלוקת זמן שווה של הילד עם כל אחד מהוריו.

(ד) החלטת בית המשפט בעניין הסדר הורות תהיה מנומקת ותינתן תוך ששה חודשים מיום הגשת הבקשה.

11. הסדר הורות זמני. במקרים שבהם יש חשש לניתוקו של הילד מאחד ההורים, רשאי ההורה לבקש מבית המשפט לקבוע לאלתר הסדר הורות זמני; בית המשפט ידון בבקשה בתוך 24 שעות מהגשתה ויתבסס בקביעתו על מירב המידע המצוי בידיו ועל המפורטים בסעיף 10(ב); הסדר ההורות הזמני יהיה בתוקף עד לדיון הראשון בתיק, אז הוא ייבחן מחדש.

12. הפרת הסכם הורות. (א) הפר הורה הסכם הורות או הסדר הורות, רשאי ההורה השני או הילד לבקש מבית המשפט להורות על אמצעים אלה נגד ההורה המפר:

(1) הפניה ליחידת הסיוע שליד בית המשפט, לשם גיבוש דרכים למימוש הסכם ההורות או הסדר ההורות;

(2) מינוי צד שלישי אשר ילווה את ההורים במימוש הסכם ההורות או הסדר ההורות; ההורה המפר ישא בהוצאות הכרוכות בכך;

(3) חיוב הורה שהפר באופן חוזר ונשנה את הסכם ההורות או הסדר ההורות, לתת התחייבות להשתתפות בהדרכה וטיפול מקצועי מגורם שייקבע על ידי בית המשפט, ולשאת בהוצאות הכרוכות בכך ;

(4) חיוב ההורה המפר בתשלום פיצויים לילד או להורה האחר, לרבות פיצויים בשל נזק שנגרם למי מהם ;

(5) שינוי ההסדרים שנקבעו בהסכם ההורות או בהסדר ההורות.

(ב) סעיף קטן (א) אינו בא לגרוע מסמכותו של בית המשפט לתת צו אכיפה לפי פקודת בזיון בית המשפט.

13. העתקת מקום מגורים אל מחוץ למדינת ישראל

(א) (1) הורה המבקש להעתיק את מקום מגוריו הקבוע, עם הילד או ללא הילד, אל מחוץ לישראל (להלן – ההורה המבקש), יודיע על רצונו להורה השני מיד כשנודע לו על השינוי הצפוי, ולפחות תשעים ימים לפני השינוי.

(2) ההורה המבקש יפעל כאמור בסעיף 8 לקבלת הסכמתו של ההורה האחר להעתיק את מקום המגורים, וימסור להורה השני הצעה להסכם הורות שיבטיח את מימוש האחריות ההורית יחד ולחוד בנסיבות החדשות; ההורה השני יודיע להורה המבקש בתוך עשרים ואחד ימים מיום קבלת הצעה את עמדתו.

(3) הגיעו ההורים לידי הסכם הורות יביאו אותו לאישור בית המשפט כאמור בסעיף 9(ג).

(ב) לא באו ההורים לידי הסכם הורות כאמור, רשאי ההורה המבקש לפנות לבית המשפט בעניין העתקת מקום מגוריו ואופן מימוש האחריות ההורית; בקשה כאמור תפרט עניינים אלה :

(1) הטעמים לשינוי מקום המגורים ;

(2) הצעה להסכם הורות אשר תבטיח את טובת הילד והקשר שלו עם שני הוריו, לרבות העלויות הכרוכות בכך ;

(3) במידה ומעבר ההורה הוא עם הילד, תכנית קליטה אשר תבטיח את טובת הילד במקום המגורים מחוץ למדינת ישראל.

(ג) בבוא בית המשפט להחליט בבקשה לשינוי מקום המגורים ישקול, בין היתר, את העניינים המפורטים להלן :

(1) מכלול השיקולים המפורטים בסעיף 10(ב) ;

(2) הסכם ההורות המוצע והשפעתו על טובת הילד והקשר ההורי עם כל אחד מההורים, לרבות אופן מימושו ;

(3) יכולת ההורים לקיים את הסכם ההורות.

(ד) החלטה חלוטה בבקשה תינתן בתוך שנה מיום הגשת הבקשה.

- העתקת מקום מגורים בישראל 14. (א) הורה המבקש לשנות את מקום מגוריו, עם הילד או ללא הילד, בנסיבות שיש בהן שינוי מהותי באורח חייו של הילד או חשש לפגיעה של ממש בקשר ההורי עם ההורה השני או למרחק של 30 קילומטרים ומעלה, יפעל כאמור בסעיף 8 ויודיע על כך בכתב להורה השני לא פחות מ-90 ימים מראש.
- (ב) מעבר מגורים לפי סעיף קטן (א) טעון הכנת הסכם הורות אשר יבטיח את מימוש אחריותם של שני ההורים; מעבר מגורים כאמור לא יבוצע בטרם אושר הסכם ההורות בבית המשפט אלא אם כן ניתן לכך אישור בית המשפט.
- הגבלת האחריות ההורית או שלילתה 15. בית המשפט רשאי להגביל או לשלול את האחריות ההורית של הורה, לבקשת ההורה השני או הילד, אם הוכח לבית המשפט כי ההורה אינו ממלא את אחריותו ההורית לטובת ילדו או שהוא פועל במתכוון נגד טובת ילדו.
- אחריות לנזק במילוי האחריות ההורית 16. הורים של ילד לא יישאו באחריות לנזק שנגרם לילד תוך מילוי אחריותם ההורית, אלא אם כן פעלו שלא בתום לב או פעלו במתכוון בניגוד לטובת הילד; הם לא יישאו באחריות לנזק שנגרם לרכושו של הילד אם פעלו בתום לב ובמתכוון לטובת הילד.

פרק ד': הוראות כלליות

- שמירת דינים 17. הוראות חוק זה אינן גורעות מחובת ההורים לתשלום מזונות לילדיהם לפי הוראות חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959.³
- ברירת דינים ושיפוט 18. מקום שבית דין דתי מוסמך על פי דין לדון בעניין מענייני האחריות ההורית, יחולו עליו הוראות חוק זה, ויראו כל הוראה בחוק זה שמדובר בה בבית משפט כאילו מדובר בה בבית דין דתי.
- תיקון חוק בית המשפט לענייני משפחה 19. בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995 –
- משפחה

(1) בסעיף 1 בהגדרה "ענייני משפחה", בפסקה 6 במקום פסקת משנה (ג) יבוא:

³ ס"ח התשי"ט, עמ' 72.
⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 393.

"(ג) חוק הורים וילדיהם, התשע"ד–2013, וחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב–1962⁵, לרבות אופן מימוש האחריות ההורית, עריכת הסכם הורות או הסדר הורות, הפרתו, הגבלת האחריות ההורית או שלילתה, מינוי אפוטרופוס נוסף לילד או קביעת בעל אחריות הורית והעתקת מקום המגורים אל מחוץ למדינת ישראל או בתוכה.";

(2) בסעיף 8, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) בתובענה בעניינו של ילד, לפי סעיף 1(6)(ג) לחוק, לא יגיש בעל דין חוות דעת של מומחה מטעמו אלא ברשות בית המשפט ולאחר שהוגשה לבית המשפט חוות דעת של יחידת הסיוע או תסקיר מאת עובד סוציאלי כהגדרתו בסעיף 5(ג) לחוק, לעניין מינוי מומחה."

תיקון חוק בתי דין 20. בסעיף 2 לחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א–2011⁶, אחרי סעיף דתיים (יחידות סיוע) קטן (ה) יבוא:

"(ו) בבית דין דתי הדן בעניינו של קטין המצוי בסמכותו לפי כל דין, לא יגיש בעל דין חוות דעת של מומחה מטעמו אלא ברשות בית הדין ולאחר שהוגשה לבית הדין חוות דעת של יחידת הסיוע או תסקיר מאת עובד סוציאלי כהגדרתו בסעיף קטן (ג) שבהם המלצה על מינוי מומחה."

תיקון חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות 21. בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב–1962⁷ – המשפטית והאפוטרופסות

(1) בכל מקום, במקום "הפרק השני" יבוא "חוק הורים וילדיהם";

(2) הכותרת "פרק שני: הורים וילדיהם הקטינים" – תימחק;

(3) סעיפים 14 עד 17, 18(א), 19, 22 עד 25 – בטלים;

(4) אחרי סעיף 25 יבוא:

"פרק שלישי: אפוטרופסות על פי מינוי"

(5) בסעיף 26, במקום "חובותיו לפי פרק זה" יבוא "אחר אחריותו ההורית לפי חוק הורים וילדיהם";

(6) סעיף 27 – בטל;

⁵ ס"ח התשכ"ב, עמ' 120.

⁶ ס"ח התשע"א, עמ' 918.

⁷ ס"ח התשכ"ב, עמ' 120.

(7) במקום סעיף 28 יבוא :

"אפוטרופוס בנוסף 28. מת אחד ההורים, תהא האחריות ההורית על על הורה הקטין להורה השני; ואולם רשאי בית המשפט, בנוסף על אותו הורה, למנות לקטין אפוטרופוס באופן כללי או לעניינים שיקבע או לקבוע בעל אחריות הורית נוסף כלפי הילד; הוא הדין אם הוגבלה או נשללה האחריות ההורית של הורה לפי סעיף 14 לחוק הורים וילדיהם, וכן אם אחד ההורים אינו ידוע, או שלא היה נשוי להורה השני ולא הכיר בקטין כבילדו." ;

(8) סעיף 28א – בטל ;

(9) בסעיף 29, במקום "אפוטרופסותו" יבוא "אחריותו ההורית" ;

(10) סעיף 32 – בטל ;

(11) הכותרת "פרק שלישי : אפוטרופסות על פי מינוי" – תימחק ;

(12) בסעיף 33, במקום פסקה (1) יבוא :

"(1) לקטין ששני הוריו מתו או שאחריותם ההורית הוגבלה או נשללה מהם לפי סעיף 14 לחוק הורים וילדיהם."

(13) במקום סעיף 38 יבוא :

"תפקידי 38. אפוטרופוס שמונה לקטין ישא באחריות הורית האפוטרופוס לקטין כלפי הקטין לפי חוק הורים וילדיהם, בעניינים שנקבעו על ידי בית המשפט, והכל אם לא הגביל בית המשפט את אחריותו." ;

(14) בסעיף 64, במקום "בנוגע לאפוטרופסות הורה" יבוא "בנוגע לאחריותו ההורית של הורה" ;

(15) בסעיף 68, אחרי "בדרך אחרת" יבוא "לרבות הגבלת האחריות ההורית או שלילתה" ;

(16) בסעיף 76(2), במקום "הפרק השני והשלישי" יבוא "חוק הורים וילדיהם והפרק השלישי".

(17) בסעיף 77(2), אחרי "לפי חוק זה" יבוא "או לפי חוק הורים וילדיהם".

(18) בסעיף 80, בהגדרה "נציג", במקום "הפרק השני והשלישי" יבוא "חוק הורים וילדיהם והפרק השלישי", ולפני ההגדרה "חסוי" יבוא :

"חוק הורים וילדיהם" – "חוק הורים וילדיהם, התשע"ד–2013 ;".

ביצוע ותקנות 22. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

תחילה 23. תחילתו של חוק זה 30 ימים מיום פרסומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

הצעת חוק זו מתבססת על המלצות שתי ועדות ציבוריות, אשר עסקו באחריות ההורית למימוש זכויות הילד לפי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, 1989 (להלן – האמנה), שמדינת ישראל אישרה בשנת 1991, ושעוד 188 מדינות הצטרפו אליה. הראשונה, ועדת משנה בנושא "הילד ומשפחתו", בראשות ד"ר תמר מורג, שפעלה במסגרת "הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד ומשפחתו ויישומם בחקיקה", בראשות השופטת סביונה רוטלוי (משרד המשפטים 2003) (להלן – ועדת רוטלוי), אשר עסקה באחריות ההורית במסגרת המשפחתית. השנייה, "הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין", בראשות פרופ' דן שניט (דוח משלים ודוח סופי, משרד המשפטים 2011) (להלן – ועדת שניט), שעסקה באחריות ההורית לילדים לאחר שהוריהם נפרדו.

מטרת החוק המוצע היא למלא את מחויבותה של מדינת ישראל לפי סעיף 5 לאמנה - "המדינות החברות יכבדו את זכויותיהם וחובותיהם של הורים ... על מנת לספק, באופן המתאים לצורכי הילד המתפתח, הכוונה והדרכה נאותות בהפעלת הזכויות המוכרות באמנה זו", וזאת על ידי הגדרה בחוק של היקף האחריות ההורית למימוש זכויות הילד וכן קביעת דרך מימושה, הן במסגרת המשפחתית והן לאחר פירוד ההורים.

האמנה משתיתה את הקשר בין הורים לבין ילדיהם על מושג "האחריות ההורית" ולא על ה-"אפטרופסות" של ההורים על ילדיהם, כפי שנוקט חוק הכשרות המשפטית והאפטרופסות, התשכ"ב-1962 (להלן – חוק הכשרות המשפטית) בסעיפים 14 ו-15. לפי האמנה, ילדים הם בעלי זכויות עצמאיים מהוריהם, ואף בעלי זכויות כלפי הוריהם. על כן לפי האמנה, אחריות ההורים היא לממש את זכויותיהם של ילדיהם כשיקול ראשון במעלה (סעיפים 13(1) ו-18(1) לאמנה). ענייני הילדים אינם יכולים אפוא להיגזר עוד מזכויות ההורים כאפטרופוסים טבעיים של ילדיהם, כפי שקובע סעיף 14 לחוק הכשרות המשפטית. על פי התפיסה החדשה שמגולמת באמנה, מרכז הכובד עובר להכרה בילד כבעל זכויות ייחודיות, לגדול ולהתפתח כאדם עצמאי, דבר שבא לידי ביטוי בפרט בחובה לשתף את הילד בתהליך קבלת החלטות בעניינו (סעיף 12 לאמנה). עסקינן אפוא, בשינויים ערכיים ומוסריים משמעותיים – שכוללים גם מעבר טרמינולוגי ממונחי חובות וזכויות הוריות שבחוק הכשרות המשפטית (סעיף 15) למונח אחריות הורית – אשר טומנים בחובם הטמעה של תפיסה נורמטיבית חדשה אודות מהות היחסים בתוך המשפחה כבסיס לכל הסדר משפטי בעניינים שבין ילדים והוריהם.

בהתאם לכך, מבקש חוק זה לבטל את מרבית הוראות הפרק השני של חוק הכשרות המשפטית, ולהסדיר את יחסיהם של הורים וילדיהם בחוק עצמאי, על יסוד התפיסה של האחריות ההורית. זאת, תוך הגדרת טובת הילד כשיקול ראשון במעלה, זכות הילד לאחריות הורית משותפת וכן בקביעת זכויות עצמאיות ובסיסיות לילד, שחובקות את כל תחומי חייו ומבטיחות לו רמת חיים הולמת כילד. כל זאת, באופן העולה עם מחויבות ישראל לאמנה ועם השינויים החברתיים שחלו בעשורים האחרונים בעולם בתחום זה.

לסעיף 2

"בן משפחה" – מוצע לקבוע את זכותו של הילד לקשר עם בני המשפחה שקרובים אליו ביותר, בשל

תרומתם להתפתחותו. לקשר זה יש חשיבות מיוחדת במקרה שההורים אינם יכולים לממש בצורה המיטבית את אחריותם ההורית. על כן, חשוב שהקשר יהיה יציב ורציף גם בעת שההורים מממשים את אחריותם ההורית.

"הורה" – בנוסף להגדרת הורה מכוח סעיף 2(א)9 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, כלומר מי שרשום במרשם האוכלוסין כהורה לילד, קובעת ההגדרה שגם הורה שאינו רשום במרשם אך נקבע שהוא הורה לילד לפי סעיף 1(4) ו-6 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, בתובענה לאמהות או אבהות, לרבות הורה מאמץ או אפוטרופוס או מי שנקבע לגביו בבית משפט לענייני משפחה כי הוא בעל אחריות הורית כלפי ילדה או ילד, ייחשב כהורה.

"פירוד" – מוצע להגדיר את המונח פירוד בהתאם לקבוע כיום בסעיף 24 לחוק הכשרות המשפטית. "ילדה וילד" – מוצע להשתמש במונח "ילדה וילד" במקום המונח "קטין" שבחוק הכשרות המשפטית. המונח "קטין" מדגיש את העדר כשרותו המשפטית של הילד כבסיס לנזקקות שלו לאפוטרופסות הוריו. הדגשה זו, אף מתחדדת לנוכח מיקומן של ההוראות בענייני בחוק העוסק באנשים שאינם כשירים מבחינה משפטית. לעומת זאת, המונח "ילדה וילד" מבטא את היחסים המשפחתיים הטבעיים בינם לבין ההורים, אשר אחריותם לזכויותיהם היא בשל היותם ילדיהם. על רקע קיומה של הפליה מגדרית בחברה, באופן מודע או לא מודע, מוצע לקבוע במפורש כי זכויות הילדה הם כזכויות הילד.

"בית משפט" – לעניין החוק הסמכות היא לבית המשפט לענייני משפחה. כאשר סעיף 17 לחוק קובע כי מקום שבית דין דתי מוסמך על פי דין לדון בעניין מענייני האחריות ההורית, יחולו עליו הוראות חוק זה, ויראו כל הוראה בחוק זה שמדובר בה בבית משפט לענייני משפחה כאילו מדובר בה בבית דין דתי.

לפרק א: זכויות ילדה וילד (סעיפים 3 - 6)

א. טובת ילדה וילד - על פי האמנה, עקרון טובת הילד הוא עיקרון הכרעה שנותן עדיפות נורמטיבית לזכויות הילד. ועדת רוטלוי הציעה כי על טובת הילד לשמש כ-"שיקול ראשון במעלה". נוסח זה עוקב אחר נוסח סעיף 3 לאמנה, שקובע את העיקרון הכללי של טובת הילד כדלקמן:

"In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."

התרגום הרשמי לביטוי "a primary consideration" הוא "שיקול ראשון במעלה":

"בכל הפעולות הנוגעות לילדים, בין אם ננקטות בידי מוסדות רווחה סוציאלית ציבורית או פרטיים ובין אם בידי בתי משפט, רשויות מנהל או גופים תחקיקתיים, תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה." תרגום זה נראה מדויק ומשקף, לדעת ועדת שניט, את כוונת האמנה הן מן הבחינה המילולית והן מרוח הדברים בסעיפים אחרים באמנה. עמדת ועדת שניט היתה לכן: "כי מן הראוי לקבוע בחוק את הנוסח שבאמנה, על אף שטובת הילד אינה צריכה להיות שיקול מכריע באופן בלעדי, עליה להוות שיקול מועדף ולא רק שיקול מרכזי מבין השיקולים השונים".

הוראה זו משנה אפוא את עיקרון טובת הילד כפי שהוא בא לידי ביטוי בסעיף 17 לחוק הכשרות המשפטית שקובע כי "באפוטרופסותם לקטין חייבים ההורים לנהוג לטובת הקטין כדרך שהורים מסורים היו נוהגים בנסיבות העניין". סעיף זה אינו מגדיר אפוא את המשקל שעל ההורים לתת לזכויות הילד כפי שקובעת האמנה ולכן, מוצע להתאימו לאמנה.

מכיוון שעל ההורים מוטלת האחריות למימוש מכלול זכויות הילדה והילד, מוצע לציין בחוק מה הם זכויותיהם הן מכוח החוק והן מכוח האמנה, ולקבוע כי הם זכאים למכלול הזכויות כאמור. חשוב

להדגיש, כי אין מדובר ברשימה סגורה של זכויות, שכן מטבע הדברים רשימה זו נתונה להתפתחות החברתית והערכית של החברה בה חי הילד וכפופה להתפתחות הילד והשלבים השונים בחייו.

על סמך התפיסה שביססה האמנה, לפיה זכויות הילד הם נקודת המוצא ליחסי הורים וילדיהם מציב חוק זה את הילד במרכז. לכן נקבע, כי יש לשקלל בקביעת טובת הילדה והילד את מכלול הזכויות, הצרכים והאינטרסים שלהם, הן בעת היותם ילדים והן לאורך חייהם, וזאת בשל השלכות תקופת הילדות על התפתחותם גם לעת שהם בגירים.

ב. זכותם של ילדה וילד להורות – החוק המוצע קובע כי זכותם של כל ילדה וילד שהוריהם יהיו אחראים במשותף, אף לאחר פירוד, לגידול, התפתחותם וכן למכלול זכויותיהם בצורה הולמת העולה בקנה אחד עם טובתם, לפי סעיף 18 לאמנה. זכות זו הוגדרה בחוק כזכות טבעית שמהווה בסיס ומסגרת למימוש הזכויות האחרות של הילדה והילד.

ג. זכויות ילדה וילד לפי האמנה – מוצע לאמץ בחוק את מכלול הזכויות המנויות באמנה, כדי להביאם למודעות ההורים והחברה בכללותה. בדרך זו תמלא המדינה את מחויבותה הבסיסית, לפי סעיף 4 לאמנה: "המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים, תחיקתיים, מינהליים או אחרים למימוש הזכויות המוכרות באמנה זו", שכן ההורים הם אלה שבראש וראשונה מופקדים על מימוש זכויות ילדיהם. זכויות אלה כוללות את – זכות הילד לזהות, להיקרא בשם שמכבדו ולהירשם במרשם האוכלוסין; זכותו לכבוד והכרה בו כאדם עצמאי; זכותו להכיר את הוריו ולהיות מטופל על ידי שניהם ולפתח יחס כבוד כלפי כל אחד מהם; לקיום קשר ישיר סדיר בינו לבין הוריו וקיום קשר בינו לבין בני משפחתו; להבטחת שלומו ושמירה על בריאותו; להתפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית וכן לחינוכו ופיתוח יכולתו; להכנת הילד לחיי אחריות בחברה חופשית ברוח הבנה, שלום וסובלנות; למנוחה, פנאי ופעילות משחק; לכלכלתו ברמת חיים הולמת ולביטחון סוציאלי ולשמירת נכסיו, ניהולם ופיתוחם; לתת לו הזדמנות להביע את רגשותיו ודעותיו, לכבדו ולשתפו במידע הנוגע אליו, ולפתור חילוקי דעות עימו בדרכי שלום; לאפשר לילד לבקש, לקבל ולבטא רעיונות ממגוון מקורות הנוגעים לקידומו; ליהנות מחופש מחשבה, מצפון ודת, להכיר את תרבותו ולהשתמש בשפתו; להגנה עליו מפני ניצול, סחר, הזנחה או אלימות מכל סוג שהם וכן להגנה עליו מפני שימוש בסמים וחומרים ממכרים.

ד. חובת כיבוד אב ואם – מוצע לבטל את סעיף 16 לחוק הכשרות המשפטית לפיו - "הקטין חייב תוך כיבוד אב ואם, לציית להוריו בכל ענין הנתון לאפוטרופסות", ולקבוע בחוק על סמך המלצות ועדת שניט, חובה לכיבוד אב ואם, במקום חובת ציות מוחלטת של הילד, המבוססת על התפיסה שילדים אינם כשירים להיות נושאי זכות משפטית. המינוח 'כיבוד ומשמעת' לעומת זאת, מבטא את מחויבות הילדים להוריהם בצורה המותאמת לקשר המשפחתי-חינוכי.

בהקשר הזה מוצע גם לקבוע, כי ילדה וילד שיש להם הכנסות, יסייעו בקיום המשפחה בעת שיש צורך בכך, וכשהם סמוכים על שולחן הוריהם, בדומה להוראת סעיף 23 לחוק הכשרות המשפטית, וזאת כחלק ממצוות כבוד אב ואם. אולם, במידה ויש להם נכסים, נכסיהם לא ישמשו למטרה זו אלא באישור בית המשפט.

לפרק ב' - אחריות הורית לגידול הילד והתפתחותו (סעיפים 7-16)

א. אחריות הורית – פרק זה מבטל את הסעיפים בפרק השני של חוק הכשרות המשפטית שעוסקים באפוטרופסות ההורים: סעיפים 14 עד 17, 18(א), 22 עד 25, 27, 28, 28א, ו-32. לאור תפיסת האמנה שמאומצת בחוק זה, מוצע בנוסף לביטול סעיף 16 שצוין לעיל, לבטל את סעיפים 14, 15 ו-17 לחוק הכשרות המשפטית אשר מגדירים את יחסי הורים וילדיהם כיחסי אפוטרופסות וקובעים:

ההורים הם האפטרופסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים.

15. תפקידי ההורים

אפטרופסות ההורים כוללת את החובה והזכות לדאוג לצרכי הקטין, לרבות חינוכו, לימודיו, הכשרתו לעבודה ולמשלח-יד ועבודתו, וכן שמירת נכסיו, ניהולם ופיתוחם; וצמודה לה הרשות להחזיק בקטין ולקבוע את מקום-מגוריו, והסמכות לייצגו.

17. קנה מידה לחובת ההורים

באפטרופסותם לקטין חייבים ההורים לנהוג לטובת הקטין כדרך שהורים מסורים היו נוהגים בנסיבות העניין.

במקום האמור, משתית חוק זה יחסי הורים וילדיהם על מושג האחריות ההורית אשר רואה בילד ישות עצמאית ונושא זכויות כלפי הוריו, כאשר להורים החובה לפעול בענייניו ומכלול צרכיו בהתאם לטובתו כשיקול ראשון במעלה, וזאת בכפוף כמובן לחובת הילד לכיבוד ולמשמעת לאביו ולאימו.

סעיף 7(א) לחוק מציין את המחויבות המשותפת של שני ההורים, שמעוגנת בסעיף 18 לאמנה, לפעול בענייניו ובמכלול צרכיו של הילד, לרבות על ידי ייצוגו, למימוש זכויותיו המנויות בפרק א' לחוק זה. במסגרת האחריות ההורית על ההורים מוטלת גם האחריות לדאוג לשמירה על נכסיו של ילדם, ניהולם ופיתוחם כאמור בסעיף 5(10) לחוק המוצע.

בכך מובהר המצב המשפטי, שגם כאשר ההורים נפרדים ומתחלקים במימוש האחריות ההורית, אחריותם לילדיהם עדיין משותפת. זאת, בדומה למצב המשפטי הנוהג כיום בחוק הכשרות המשפטית לפיו האפטרופסות של ההורים נשארת בעינה בעת הפרידה, גם כאשר נקבע שהילד יהיה בהחזקתו הפיזית הבלעדית של הורה אחד. הסעיף המוצע, מבטל את האפשרות הקיימת, בסעיף 24 לחוק הכשרות המשפטית לפיה ההורים יכולים "להסכים ביניהם על מי מהם תהיה האפטרופסות לקטין, כולה או מקצתה". מכיוון שזכותו של הילד, ששני הוריו יממשו את אחריותם ההורית, אין הם יכולים להסכים ביניהם על העברת האחריות ההורית לאחד מהם. הסכמה כאמור מנוגדת לזכות הילד כשיקול ראשון במעלה. בנוסף לכך, להבדיל מאפטרופסות, שהיא בגדר תפקיד, האחריות ההורית היא חובה אישית של כל הורה כלפי ילדו, שידאג לגידולו ולהתפתחותו וכך יעצב את אישיות ילדו.

סעיף 7(ב) לחוק מפרט את השיקולים שיש לבחון בקביעת טובת הילד כשיקול ראשון במעלה, על ידי ההורה. החוק מונה רשימה של שיקולים שהורה אמור, בין היתר, להביא בחשבון בעת קבלת ההחלטה, והם – הבטחת שלומו הגופני והנפשי, בריאותו, חינוכו, כלכלתו ברמה הולמת, רצונו, רגשותיו, דעותיו, גילו, מינו, תכונותיו וכשריו המתפתחים, ממד הזמן בחייו וההשפעה הצפויה עליו לאורך חייו כתוצאה מן הפעולה, צרכיו של ילד בעל מוגבלות, קיום קשר הורי סדיר וישיר בין הילד לבין כל הורה, קיום קשר יציב בין הילד לבין בני משפחתו ואנשים משמעותיים אחרים בחייו.

מימוש האחריות ההורית כפוף בנוסף לכך, לחובה נוספת המוטלת על ההורים והיא החובה להבטיח לילד, המסוגל לחוות דעה משלו, את הזכות להביע את דעתו בחופשיות בכל החלטה המתקבלת בענייניו, זאת תוך מתן משקל ראוי לדעותיו בהתאם לגילו ומידת בגרותו. בכך, מובהרים העקרונות של בחינת טובת הילד, והחוק מעמיד בפני ההורים כלים לבחינת טובת ילדיהם בצורה מיטבית וכוללת המתיישבת עם זכויות הילד. שיקולים אלה לקוחים בעיקר מהמלצות ועדת רוטלוי.

סעיף קטן (ג) קובע במפורש את חובת ההורים לשתף את הילדה או הילד בקבלת החלטות הנוגעות להם. על ההורה מוטלת חובה מוקדמת לשתף את הילדה או הילד במידע הרלוונטי לעניין, ולאפשר להם

להביע את רצונם בחופשיות, כאשר הם מסוגלים לחוות דעתם, בהתאם לגילם ומידת בגרותם. בהתאם לעקרון השיתוף, על ההורים לתת משקל ראוי לדעת הילדה או הילד ובמצב של חילוקי דעות בין ההורים ובין ילדם, הסעיף קובע שעל ההורים לפעול, ככל האפשר, על מנת להגיע להסכמה בדרכי שלום עם הילדה או הילד, ושהם לא ישתמשו באמצעים משמעתיים-כוחניים כלפי ילדם. מטרת הסעיף היא לכוון את ההורים לפעול בדרך של הידברות במקרים של קשיים בהפעלת סמכותם ההורית, ובעת הצורך, תוך העזרות בצדדים שלישיים, כמו קרובי משפחה, ידידים או גורמים מקצועיים כגון יועצים או מטפלים, על מנת להגיע להסכמות עם הילד או לקבלת מרות הוריו בדרכי שלום. הוראה זו לא נועדה להוות מגבלה על ההורים אלא לעודדם לנצל את מגוון הכלים שמעמידה החברה והסביבה הקרובה להתמודדות עם קשיים במימוש האחריות ההורית. בדרך זו, ההורים יכבדו את האוטונומיה של ילדיהם ויחנכו לכבוד האדם לרבות כבוד ההורים עצמם.

סעיף קטן (ד) קובע כי אחריות הורית לא תוגבל אלא מכוח חוק או בצו של בית משפט, זאת בהתאם להוראת סעיף 5 לאמנה לפיו – "המדינות יכבדו את אחריותם, זכויותיהם וחובותיהם של הורים". בית משפט לא ייתן צו כאמור אלא לאחר שמיעת הילד.

בנוסף, מקנה סעיף קטן (ה) סמכות לבית המשפט לקבוע, לבקשת הורה או הילד, את הדרך למימוש קשר הורי או קשר משפחתי, במקרה בו מימוש קשר הורי פוגע או עלול לפגוע בטובת הילד פגיעה ממשית, או שמימוש קשר משפחתי פוגע או עלול לפגוע בילד. בית המשפט יכול אף להגביל את הקשר או למנוע, הכל לטובת הילד.

יצוין, כי כיום לא ניתנת במפורש האפשרות לילד לפנות בעצמו לבית המשפט בבקשה לקביעת אחריות הורית. מתן האפשרות לילד לפנות לבית המשפט בחוק המוצע מהווה בעצם הרחבה הן של סעיף 3 לחוק בית המשפט לענייני משפחה והן של סעיף 68 לחוק הכשרות המשפטית שמאפשר כיום לילד לפנות לבית המשפט בבקשה למינוי אפוטרופוס אך לא בבקשה לקביעת האחריות ההורית.

ב. מימוש האחריות ההורית על ידי שני ההורים – סעיף 8 לחוק המוצע קובע חובת שיתוף פעולה בין ההורים בכל מה שנוגע לאחריות ההורית, לרבות במקרה של פירוד, ומחייב אותם לפעול בתוך זמן סביר ובדרך של כבוד על מנת להגיע להסכמות ביניהם. הוראה זו, הקובעת חובת שיתוף פעולה בין ההורים נשענת על זכות הילד ששני הוריו יהיו אחראים לגידולו ולהתפתחותו כאמור בסעיף 18 לאמנה.

סעיף 8(ב) קובע חזקה של הסכמה בין ההורים כל עוד לא הוכח אחרת. אך, בשונה מסעיף 18(א) לחוק הכשרות המשפטית, מוצע לקבוע כי במצב של פירוד חזקה זו תחול בעניינים יומיומיים של טיפול בילד או בעניינים שאין בהם כדי להשפיע באופן ממשי וארוך טווח על הילד. זאת, על מנת למנוע ניצול לרעה של החזקה בסכסוכים בין ההורים, מתוך ההנחה כי מידת שיתוף הפעולה בין הורים במצב של פירוד היא פחותה מזו שבמהלך נישואין. סעיף קטן (ג) קובע שבעניינים שאינם סובלים דיחוי רשאי הורה לפעול על דעת עצמו ובלבד שיידע את ההורה השני בהקדם האפשרי על הפעולה, כפי שוועדת שניט המליצה לתקן את סעיף 18 לחוק הכשרות המשפטית.

חוק זה אינו מעתיק את הוראות סעיפים 18(ב) עד (ה) לחוק הכשרות המשפטית וכן התוספת לו. במקום זאת, מוצע להוציא הוראות אלה לחוק עצמאי שיעסוק בהעברת מידע להורה על יד גופים ציבוריים.

ג. חילוקי דעות בעניין האחריות ההורית – סעיף 9(א) לחוק מטיל על ההורים חובה ליישב מחלוקות שביניהם בעניין מימוש האחריות ההורית בדרכי שלום, ומקום שהם אינם מצליחים ליישבם בעצמם, לפנות לצד שלישי, קרוב משפחה או ידיד המוסכם עליהם או בעל מקצוע – מטפל או מגשר – קודם

להתדיינות המשפטית. מכיוון שלהתנצחות בבית המשפט השלכות קשות על הילד, טובת הילד היא שההורים ישתמשו בדרכים ליישוב סכסוך בהסכמה.

סעיף קטן (ב) מבוסס על המצב הנוהג כיום לפי סעיף 19 לחוק הכשרות המשפטית, תוך הרחבת זכות הפניה לבית המשפט. הורים אשר לא הצליחו להגיע להסכמות בחילוקי הדעות בעניין מימוש האחריות ההורית, רשאי, כל אחד מהם בנפרד או הילד, לפנות לבית המשפט שיקבע את אופן מימוש האחריות ההורית. בית המשפט רשאי להכריע במחלוקת בעצמו או למנות צד שלישי שיכריע במחלוקת, הכל, בכפוף לכך שבית המשפט יוודא את טובת הילד.

סעיף קטן (ג) מחייב הורים במקרה של פירוד לערוך הסכם ביניהם בדבר אופן מימוש אחריותם ההורית, לפי טופס שייקבע בתקנות ("הסכם הורות") ולהגישו לאישור בית המשפט. זאת, כדי להוכיח לבית המשפט שההסכם מבטא את המודעות של כל אחד מהם למרכיבי האחריות ההורית שהוזכרו בחוק וכן, את היכולת והנכונות של כל אחד מהם לממש את אחריותו לגבי מכלול זכויות הילד, כשטובת הילד בראש מעייניו.

בתהליך האישור יוכל בית המשפט לוודא, את יכולתם של ההורים למלא, יחד ולחוד, את אחריותם ההורית כמפורט בטופס, ושהילד נשמע ודבריו קיבלו את המשקל הראוי. שיתוף הפעולה בין ההורים בגיבוש ההסכם לפי הטופס המוצע הוא מרכיב מהותי ביותר, שיכול להעיד על נכונותם לפעול באופן משותף למימוש אחריותם לטובת ילדם. הסכם ההורות יאושר בבית המשפט, לאחר שבית המשפט נוכח שההסכם הוא לטובת הילד.

ד. חילוקי דעות בעניין האחריות ההורית במצב של פירוד – סעיף 10(א) לחוק המוצע קובע שבמקרה שלא הגיעו הורים במצב של פירוד להסכם הורות כאמור בסעיף 9(ב) לחוק רשאי כל אחד מהם לפנות לבית המשפט על מנת שהוא יקבע את הסדר ההורות ביניהם. סעיף זה מבטל את "חזקת הגיל הרך" הקבועה בסעיף 25 לחוק הכשרות המשפטית לפיה: "קביעת בית המשפט באין הסכם בין ההורים לא באו ההורים לידי הסכם כאמור בסעיף 24, או שבאו לידי הסכם אך ההסכם לא בוצע, רשאי בית-המשפט לקבוע את העניינים האמורים בסעיף 24 כפי שייראה לו לטובת הקטין, ובלבד שילדים עד גיל 6 יהיו אצל אמם אם אין סיבות מיוחדות להורות אחרת."

ועדת שניט דנה בהרחבה בחזקת גיל הרך והשלכותיה, וציינה, בין היתר, כי ישנה בעיה בקביעת כללים משפטיים המבוססים על חזקה הקובעת אפריורית מי הוא ההורה "המשמורן" ומי הוא ההורה שיזכה מנגד ל"זמני שהות" בלבד. סעיף 24 לחוק הכשרות המשפטית קובע כי - "היו הורי הקטין חיים בנפרד ... רשאים הם להסכים ביניהם על מי מהם תהיה האפוטרופסות לקטין, כולה או מקצתה, מי מהם יחזיק בקטין, ומה יהיו זכויות ההורה שלא יחזיק בקטין לבוא עמו במגע...". לפי תפיסה זו, שבאה לידי ביטוי גם בפסיקת בית המשפט, הורים הם בעלי זכויות בילד כשהאחד הוא ההורה העיקרי ה-"משמורן" והשני הוא ההורה המשני שבא במגע עם הילד. לעומת זאת, לפי האמנה, זכותו של הילד היא ששני הוריו, לא רק אחד מהם, יגדלו אותו וידאגו להתפתחותו וזמני שהות אינם נתפסים עוד כחובה של ההורה הלא משמורן כלפי הילד אלא, כזכות של הילד לקשר עם הורה. זאת ועוד, ביטול חזקת הגיל הרך מבטל בעצם את האבחנה בין משמורת לזמני שהות וכולל אותם תחת מטרייה אחת המבוססת על זכות הילד והיא - האחריות ההורית לילד ולפיכך, בית המשפט לא יגדיר מי מההורים בהגדרה המעניקה לו סמכות עודפת על פני ההורה השני.

יתר על כן, סעיף 25 לחוק הכשרות המשפטית קובע חזקה שעד גיל שש ההורה המשמורן תהיה האם, "אם אין סיבות מיוחדות להורות אחרת". כלומר שישנה הנחה כללית שטובת הילד היא שהאם תהיה

המשמורן והאב יהיה זכאי אך לזמני שהות. מכיוון שמדובר בחזקה, סברה ועדת שניט כי היא אינה עולה בקנה אחד עם טובת הילד כשיקול ראשון במעלה, משום שאינה מבטיחה קיום קשר מיטבי ומרבי של הילד עם שני הוריו. על כן, סברה הוועדה כי יש לקיים בחינה פרטנית של טובת כל ילד וילד ואין מקום להשאיר בחוק חזקה, בין אם זו "חזקת הגיל הרך" או חזקה אחרת שקיימת במדינות אחרות כמו "חזקת ההורה המטפל העיקרי". בנוסף לכך, מהנתונים שהובאו בפני הוועדה עולה תמונה שבמרבית המקרים של פירוד בין בני זוג כל הילדים שוהים במשמורת האם כאשר יש ילד שגילו פחות משש, כדי לא להפריד ביניהם, ולכן כשהילדים גדלים הם נותרים בחסותה וקרבתה של האם מכיוון שטובתם מחייבת לא לשנות את הסדר שהתרגלו אליו. מצב זה הביא לכך שבמרבית המקרים הילדים מאבדים את אט אט את הקשר עם האב הלא משמורן. עוד ציינה הוועדה, כי חזקת גיל הרך מנוגדת לסעיף 18 לאמנה המטיל חובה על המדינות להבטיח הכרה באחריותם המשותפת של שני ההורים לגידול הילד והתפתחותו, ולא שאחד מהם הוא המטפל העיקרי מכיוון שהוא המשמורן והשני ההורה המשני, שרק בא במגע עם הילד. לכן, האחריות ההורית המשותפת צריכה להבטיח קשר מיטבי ומרבי של הילד עם שני הוריו, שכן זו היא זכות בסיסית של הילד, ולא של ההורים, ותנאי מקדמי וראשוני למימוש זכות הילד הוא שהחוק לא יקבע חזקה אלא יקבע הסדר ששני ההורים ישתתפו בגידול הילד לפי טובתו. מכיוון שמדובר בבדיקה פרטנית של כל ילד ומשפחה, סברה הוועדה שאף אין מקום לקבוע חזקה ששני ההורים צריכים להתחלק מחצה על מחצה בזמן שהילד יהיה עם כל אחד מהם.

החוק המוצע קובע, שרק כאשר הורים מתקשים להגיע לכלל הסכמה ביניהם על אופן מימוש אחריותם, והסתייעותם בצד שלישי לא עלתה יפה, והוא הדין כשאננם מקיימים את ההסכמות שהגיעו אליהן, יוכל כל אחד מהם או הילד, לבקש מבית המשפט לקבוע את אופן מימוש האחריות ההורית על ידם, יחד ולחוד ב-"הסדר הורות".

בנוסף, החוק מחייב הורים שפונים לבית המשפט בתביעה להסדר הורות לצרף לכתבי בי-הדין הצעה להסכם הורות, בו יפרט כל הורה את ההסדר שהוא מציע למימוש אחריותו ההורית יחד עם ההורה השני. הדרישה המקדמית למילוי ההסכם יכולה לתעל את הסכסוך בין ההורים מהשאלות המופשטות והאמוציונאליות שביסודן, לצורך מתן דין וחשבון מפורט ומקיף על חלוקת מכלול ענייני האחריות ההורית ביניהם ויכולתו לעמוד בכך. העיסוק הקונקרטי בהסכם ההורות יחשוף את המחלוקות האמיתיות בין הצדדים ובכך יסייע למקד את הדיון בבית המשפט. כמו כן, הוא יביא את ההורים להקדיש זמן ומחשבה לאופן בו יחולק זמן ההורות ואופן מימוש מכלול ענייני האחריות ההורית על ידי כל הורה, דבר שעשוי להוביל את חלקם של ההורים להידברות, בידעם כי אחרת בית המשפט יקבע דברים אלה עבורם תוך למידה מהטופס מה מידת הנכונות של כל אחד מהם לשתף פעולה במימוש האחריות ההורית. כאשר בית המשפט אינו מצליח להביא את ההורים לידי הסכם, בעצמו או באמצעות יחידת הסיוע, הוא יקבע את הסדר ההורות על פי המתכונת הקבועה בטופס שבתקנות.

לצורך קביעת הסדר הורות על פי טובת הילד, יהיה על בית המשפט להביא בחשבון, בהחלטה מנומקת, את מכלול העניינים המפורטים בסעיף קטן (ב), אשר משקפים, את מכלול המרכיבים הנדרשים לצורך קביעת הסדר ההורות: צרכיו ההתפתחותיים של הילד בהתאם למצבו, גילו והבטחת היציבות בינו לבין סביבתו וכן לצרכיו המיוחדים, ככל שהם קיימים; רצון הילד, ככל שכשריו המתפתחים מאפשרים לבררו, על ידי שמיעתו בבית המשפט או בדרך אחרת ומתן משקל לדברי הילד לפי מידת בגרותו לאחר שהילד קיבל את המידע הנדרש כדי שיוכל לגבש עמדה עצמאית; זכות הילד לקשר, משמעותי, אישי ישיר וסדיר עם שני הוריו; נכונותם של הורים לשתף פעולה במימוש אחריותם ההורית; זכותו של הילד לקשר

משפחתי; יכולתו של כל אחד מההורים לממש את אחריות ההורית ובפרט נכונותו לשתף פעולה עם ההורה השני כדי לאפשר לו לממש את הקשר ההורי והקשר המשפחתי שלו. בדרך זו קובע הסעיף קווים מנחים להחלטה מושכלת של בית המשפט בעניין מימוש האחריות ההורית, יחד ולחוד, מתוך בחינה מקיפה של טובת הילד.

סעיף קטן (ג) בא להסביר שבעוד נקודת המוצא היא ששני ההורים ישאו במכלול האחריות ההורית הכוללת גם את חלוקת זמני השהות במידה שווה, הרי חלוקת הזמנים לא בהכרח תהיה שווה בכל תא משפחתי ותיקבע בהתאם לסעיף קטן (ב).

סעיף קטן (ד) מורה כי החלטת בית המשפט בעניין הסדר ההורות תינתן לכל היותר בתוך שישה חודשים ממועד הגשת הבקשה. זאת, בשל כך שמצב שבו האחריות ההורית לילד נתונה במחלוקת זמן רב ומצויה בהתדיינות משפטית מתמשכת, עלולה להיות מלווה בלחצים נפשיים קשים ביותר, ופוגעת במיוחד בטובת הילד, בשל השפעת מימד הזמן בחייו אם בסופו של דבר יוצע לשנות את הסדרי האחריות ההורית.

ו' – הסדר הורות זמני, הפרת הסכם הורות או הסדר הורות –

סעיף 11 מורה כי במקרים בהם יש חשש לניתוקו של הילד מאחד ההורים, רשאי ההורה לבקש מבית המשפט לקבוע הסדר הורות זמני. בית המשפט ידון בבקשה בתוך 24 שעות ממועד הגשתה. בית המשפט יבסס החלטתו על הקריטריונים המפורטים בסעיף קטן (ג). תוקף ההסדר הזמני הוא עד הדיון הראשון בתיק.

סעיף 12 המוצע נותן בידי בית המשפט, לבקשת הורה או ילד, כלים מדורגים כדי להביא הורה שאינו מממש את אחריותו ההורית כלפי ילדו למלא את מחויבותו. המנעד של הכלים נע מהפניה ליחידת סיוע ועד לחיוב בפיצויים בשל הפרת הסכם, או הסדר ההורות. בית המשפט ינסה תחילה להביא את ההורה לשיתוף פעולה עם ההורה השני, כגון באמצעות הפנייה ל-"מתאם הורי" כדי לסייע לו במימוש אחריותו ההורית, אך בלי לשלול שימוש בכלי אכיפה חריפים יותר. יחד עם זאת, החוק אינו נוקט בסנקציות עונשיות על הורה שאינו מקיים את חלקו בהסדר הורות, מפני שבכך קיים חשש להרחקתו עוד יותר ממימוש אחריותו ההורית.

החוק מדגיש כי הוראות סעיף זה אינן באות לגרוע מסמכות בית המשפט לתת צו לפי פקודת בזיון בית משפט.

ז' – העתקת מקום מגורים בתוך ישראל ומחוצה לה –

סעיף 13 לחוק המוצע מבקש להסדיר, על יסוד המלצות ועדת שניט, את נושא האחריות ההורית מקום בו הורה מבקש להעתיק את מקום מגוריו מחוץ לישראל. ועדת שניט קבעה, כי במקרה שבו מבקש הורה להגר מחוץ לישראל, לא ניתן להסתפק באמות המידה שעל פיהן בית המשפט קובע את הסדר ההורות. לכן, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות בעניין. לפיכך, הורה המבקש להגר חייב לפעול מבעוד מועד כדי להגיע להידברות ולהסכמה עם ההורה השני. במטרה להבטיח את האפשרות להידבר, מוצע לקבוע חובת הודעה מוקדמת של לפחות 90 ימים לפני המועד הצפוי להגירה, ולהכין הצעה להסכם הורות שיבטיח את מימוש אחריותם ההורית של שני ההורים לאחר ההגירה. בהיעדר הסכמה מצד ההורה השני, נדרש ההורה המבקש להגר להסביר את הטעמים שבשלם הוא מבקש להגר, ובין היתר להראות, במידה והמעבר המבוקש הוא עם הקטין, כי מטרת ההגירה אינה לנתק את הילד מההורה האחר או לנקום בו. בנוסף לכך, הוא מתבקש להציג תכנית קליטה לילד וכן הצעה לאופן מימוש האחריות ההורית של ההורה השני בנסיבות ההגירה. עוד קובע החוק, כי בבוא בית המשפט להחליט בבקשה ישקול, בין היתר, את

השיקולים המנויים בסעיף 10(ב) בעניין טובת הילד מול תכנית הקליטה המוצעת על ידי ההורה המבקש וכן את יכולת ההורים לעמוד בתכנית הקליטה ולקיים את הסכם ההורות. המטרה היא עריכת איזון ראוי בין טובת הילד והבטחת הקשר שלו עם ההורה השני לבין זכות ההורה המבקש להגר. בנוסף, מוצע לקצוב את הזמן לקבלת ההחלטה, כך שהיא תהיה חלוטה בתוך שנה מיום הגשתה. זאת, כדי למנוע את הימשכות התקופה שבה הילד וכן ההורה המבקש להגר אינם יודעים היכן יהיה מקום מגוריהם הקבוע. הימשכות הליכים אלה וההתדיינות בעניינם, פוגעים ביציבות חייו של הילד ומונעים ממנו את היכולת להתפתח בזיקה למקום קבוע.

סעיף 14 לחוק המוצע מבקש להסדיר גם את העתקת מקום מגורים בישראל, זאת, אם הורה מבקש להעתיק את מקום מגוריו, עם הילד או ללא הילד, בנסיבות שיש בהן שינוי מהותי באורח חייו של הילד (כגון שינוי מוסד חינוכי) או חשש לפגיעה של ממש בקשר ההורי ושל מימוש האחריות ההורית של מי מההורים או למרחק העולה על 30 קילומטרים ומעלה. הסדרת העניין בחוק נועדה לחייב את ההורים להתאים את הסכם ההורות עוד לפני המעבר בפועל כדי לוודא ששני ההורים יוכלו להמשיך ולממש את אחריות כלפי הילדים גם לאחר המעבר. החיוב באישור בית המשפט נועד למנוע מחטף או לחילופין הסכמה שבכפיה, או מתוך חוסר מודעות והכל מתוך מטרה להביא להפחתת המחלוקות החריפות בין הורים, כשאחד מנסה בכוח לנתק את הקשר בין הילדים לבין ההורה השני על ידי העתקת מקום המגורים או מעבר הורה למרחק המביא לפגיעה באחריותו ההורית לילדו, וכן לעודד להידברות מבעוד מועד ביניהם באשר לאופן מימוש האחריות ההורית.

השינוי המחויב הוא למשל הצורך במתן החלטה חלוטה על ידי בית המשפט בבקשה בתוך פרק זמן הקצר משנה.

ח' – הגבלת האחריות ההורית או שלילתה

סעיף 15 לחוק זה מציע לתת לבית המשפט שיקול דעת בעניין הגבלת או שלילת האחריות ההורית. בית המשפט יהיה רשאי, לפי סעיף זה להגביל את האחריות ההורית או לשלול, לבקשת הורה או הילד, אם הוכח בפני בית המשפט שההורה אינו מסוגל למלא אחר אחריותו ההורית לטובת ילדו או פועל במתכוון נגד טובת ילדו.

סעיף זה מבטל את סעיף 27 לחוק הכשרות המשפטית שקובע: "הורה של קטין שבית-משפט שלום נקט כלפיו בדרך האמורה בסעיף 3(3) או (4) לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, רשאי בית-המשפט לשלול ממנו את אפוטרופסותו על הקטין או להגבילה. הוא הדין אם הוכח להנחת דעתו של בית המשפט כי נתמלאו התנאים שבהם היה בית משפט שלום נוקט כלפי ההורה בדרך האמורה". בהתאם לכך, קובע חוק זה את התנאים בהם תהיה שלילה או הגבלה של האחריות ההורית, אולם, אינו בא לגרוע מהוראות סעיפים 3(3) או (4) לחוק הנוער טיפול והשגחה, התש"ך-1960, ודרכי הטיפול הקבועים בו, או מסעיף 33 לחוק הכשרות המשפטית.

בנוסף לכך מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק הכשרות המשפטית כך שבמקרים בהם בית המשפט שלל או הגביל את האחריות ההורית או קבע כי התמלאו התנאים לכך יהיה ניתן למנות אפוטרופוס לילד לפי חוק הכשרות המשפטית.

ט' – פטור להורים בניזקין

סעיף 16 לחוק מציע להעניק פטור להורים בניזקין, מקום שנגרם נזק לקטין תוך מילוי אחריותם ההורית, אלא אם כן פעלו בחוסר תום לב או במתכוון בניגוד לטובת הקטין. בנוסף לכך הורים יהיו פטורים מאחריות לנזק שגרמו לרכושו של הקטין אם פעלו בתום לב ונתכוונו לטובת הקטין. סעיף זה

מעתיק את סעיף 22 לחוק הכשרות המשפטית שקובע: "ההורים לא ישאו באחריות לנזק שגרמו לקטין תוך מילוי תפקידי אפוסטרופסותם, אלא אם פעלו שלא בתום-לב או לא נתכוונו לטובת הקטין; הם לא ישאו באחריות שגרמו לרכושו של הקטין תוך מילוי תפקידי אפוסטרופסותם, אם פעלו בתום-לב ונתכוונו לטובת הקטין".

לפרק ג': הוראות כלליות (סעיפים 17 עד 23)

י" – שמירת דינים

מוצע להעתיק לחוק זה את הוראות סעיף 32 לחוק הכשרות המשפטית לפיה הוראות חוק זה לא יגרעו מחובת ההורים לתשלום מזונות לילדיהם הקטינים לפי הוראות חוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959.

יא' – ברירת דינים ושיפוט

מוצע לקבוע כי מקום שבית דין דתי מוסמך על פי דין לדון בעניין מענייני האחריות ההורית, יחולו עליו הוראות חוק זה, ויראו כל הוראה בחוק זה שמדובר בה בבית משפט כאילו מדובר בה בבית דין דתי. יב' – תיקונים עקיפים

החוק משקף שינוי תפיסתי בעניין זכויות הילד והאחריות ההורית כאשר במקום המושגים הנהוגים כיום – "משמורת, ביקור והבטחת קשר בין קטין להורה" יבוא בעקבות החוק "אחריות הורית". שינוי זה מחייב שינויים עקיפים בכמה חוקים כמפורט להלן:

א' – תיקון חוק בית המשפט לענייני משפחה

סעיף 19 מציע להחליף את סעיף 6(ג) לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, שקובע – "חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, התשכ"ב-1962, ובכללה זכויות משמורת, חינוך, ביקור, הבטחת קשר בין קטין להורה או יציאת קטין מן הארץ", באופן שיפנה לחוק זה ולא רק לחוק הכשרות המשפטית, ויאמץ את המונחים החדשים בתחום יחסי הורים וילדיהם שביסס החוק. כמו כן, מוצע להוסיף לסעיף 8 לאותו חוק את סעיף קטן (ג1) הקובע כי לא יגיש בעל דין חוות דעת מומחה או תסקיר אלא ברשות בית המשפט, ולאחר שבית המשפט קיבל חוות דעת או תסקיר מבחן לעניין מינוי מומחה. לפי המצב המשפטי כיום, סעיף 20 לפקודת הראיות קובע כי בית המשפט רשאי, אם אינו רואה חשש לעיוות דין, לקבל כראיה חוות דעת של מומחה. התיקון המוצע מגביל כלל זה וקובע כי בתובענה בעניינו של ילד לא תוגש חוות דעת מטעמו של בעל דין אלא ברשות בית המשפט, בשל החשש לנזק שחוות דעת נוספות עלולות לגרום לו, בפרט כשהן מחייבות אותו לעבור בדיקות ומבחנים מספר פעמים. כמו כן, חוות דעת על היחסים בין הילד לבין הוריו או בני משפחתו מטעם צד אחד בלבד, בלי שהמומחה ייפגש עם הצד השני, אינה יכולה לשקף את מצבו הנכון של הילד במשפחתו. בנוסף, תיקון זה נועד לצמצם את המקרים בהם מוגשת חוות דעת כאשר בית המשפט סבור כי אין בה צורך לקבלת ההחלטה.

על כן, מוצע כי בית המשפט לא יענה לבקשה למנות מומחה מטעם בעל דין אלא לאחר שהוא קיבל חוות דעת מיחידת הסיוע או תסקיר מעובד סוציאלי שבהם המלצה על מינוי מומחה מטעמו של הורה או הילד. הוראה זו, עולה בקנה אחד עם סעיף 5 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, המגדיר בין היתר את תפקידי יחידת הסיוע, והם: שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה והעמדת מומחים לרשות בית המשפט. התיקון המוצע, יאפשר אפוא לבית המשפט להפעיל שיקול דעת מושכל בעניין מינוי מומחה מטעם בעל דין ולמנוע מינוי מומחה מהסיבה שבעל דין מעוניין להביא להארכת ההתדיינות ולייקור שלא לצורך של ההליכים בבית המשפט. יצוין שעם הקמת יחידות הסיוע בבתי הדין הדתיים ראוי שהוראה זו תחול כאשר בית הדין דתי דן בעניינו של קטין המצוי בסמכותו.

ב' – תיקון וביטול הוראות מחוק הכשרות המשפטית

מוצע לבטל את מרבית הוראות הפרק השני לחוק הכשרות המשפטית העוסק ביחסי הורים וילדיהם (סעיפים 14 עד 17, 18(א) 19, 22 עד 25, 27, 28א, ו-32 לחוק הכשרות המשפטית). בנוסף, יצויין כי הוראות הפרק הראשון (1-13א) וכן הפרק הכללי (68-77) ימשיכו לחול בכפוף לתיקונים עקיפים בחלק מהסעיפים כמצוין להלן.

חוק זה מבטל גם את הוראת סעיף 28א הקובע: "מת אחד ההורים של קטין, רשאי בית-המשפט לתת הוראות בעניין המגע בין הורי המת לבין הקטין" כיוון שבחוק זה נקבעו הוראות מפורטות בעניין זכות הילד לקשר משמעותי עם בני משפחתו.

מוצע בנוסף, לתקן את סעיפים- 25, 26, 28-29, 32-33, 38, 64, 68, 76 ו-77 לחוק הכשרות המשפטית באופן שבמקום "הפרק השני" לחוק הכשרות המשפטית תבוא הפניה לחוק הורים וילדיהם וכן במקום המונח "אפטרופסות" יבוא המונח "אחריות הורית". בנוסף, מוצע להחיל את הוראת סעיף 68 לחוק הכשרות המשפטית שעניינו סמכות כללית למתן אמצעי שמירה זמניים או קבועים על ידי בית המשפט, על הגבלה או שלילה של האחריות ההורית לפי חוק זה; לתקן את סעיפים 28 ו-38 לחוק הכשרות המשפטית באופן המדגיש את התפיסה החדשה של אחריות הורית לילד במקום התפיסה של אפטרופסות על הילד.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

א' בכסלו התשע"ד – 4.11.13