

## הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

2083/25/פ

### הצעת חוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשפ"ג–2023

- מטרת החוק
1. מטרת חוק זה למגר את תופעת האלימות הכלכלית בין בני זוג ובני משפחה כדי להגן על הכבוד ועל האוטונומיה הכלכלית של אדם וכדי לקדם שוויון בין המינים.
- הגדרות
2. בחוק זה –
- ”אלימות כלכלית” – התנהגות סדרתית ונמשכת של בן זוג או בן משפחה (בחוק זה – הפוגע), המהווה כפייה, הטעייה או שליטה שאינה סבירה בבן זוגו או בבן משפחתו (בחוק זה – הנפגע), והמתבטאת באחת מאלה :
- (1) מניעת משאבים כלכליים על ידי בן הזוג הפוגע, מהנפגע או מילדיו, הדרושים להם לצורך הוצאות מחייה סבירות בהתאם לנסיבות חייהם, או איום במניעת משאבים כאמור, כאשר קיימת תלות כלכלית מוחלטת או כמעט מוחלטת של הנפגע בבן הזוג הפוגע ;
- (2) מניעת משאבים כלכליים על ידי בן המשפחה הפוגע, מהנפגע או מילדיו, השייכים להם מכוח דין והדרושים להם לצורך הוצאות מחייה סבירות בהתאם לנסיבות חייהם, או איום במניעת משאבים כאמור, כאשר קיימת תלות כלכלית מוחלטת או כמעט מוחלטת של הנפגע בבן המשפחה הפוגע ;
- (3) מניעה מכוונת של אוטונומיה כלכלית מהנפגע, לרבות מניעת השתתפות בשוק העבודה, הדרה מהחלטות כלכליות משמעותיות הנוגעות למשאבים משותפים של הפוגע והנפגע, מניעת שליטה על משאבים כלכליים, ובכלל זה נכסים, שהנפגע זכאי להם על פי דין, ומניעת מידע או הסרתו על קיומם ועל מצבם של משאבים אלה ;

(4) מניעה מכוונת של תשלומי דמי מזונות ילדים או הוצאות נלוות חריגות שנפסקו בפסק דין קבוע או זמני, למרות שידו של הפוגע משגת את תשלומם;

(5) לקיחה ללא רשות של חפצים אישיים והשמדתם כדי להשיג ציות או שיתוף פעולה כלכלי;

"בן זוג" – לרבות ידוע בציבור, בן זוג לשעבר או המצוי בהליכי פרידה או גירושין;

"בן משפחה" – לרבות מי שהיה בן משפחה בעבר, והוא אחד מאלה:

(1) הורה או בן זוג של הורה, הורה של בן זוג או בן זוג של הורה, סב או סבתא, צאצא או צאצא של בן זוג, אח או אחות, גיס או גיסה, דוד או דודה, אחיין או אחיינית;

(2) מי שאחראי לצרכי מחייתו, בריאותו, חינוכו או שלומו של קטין או חסר ישע, המתגורר עמו, וקטין או חסר ישע המתגורר עם מי שאחראי עליו כאמור.

עוולה אזרחית 3. (א) אלימות כלכלית היא עוולה אזרחית והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש]<sup>1</sup> יחולו עליה בכפוף להוראות חוק זה.

(ב) בית המשפט רשאי לפסוק בשל אלימות כלכלית פיצוי שלא יעלה על 120,000 שקלים חדשים, ללא הוכחת נזק; סכום זה יעודכן ב-1 בינואר של כל שנה (בסעיף זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הבסיסי והודעה על הסכום המעודכן תפורסם ברשומות; לעניין סעיף קטן זה –

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

"המדד החדש" – המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון;

"המדד הבסיסי" – מדד חודש \_\_\_\_\_.

תיקון חוק זכויות 4. בחוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998<sup>2</sup>, בסעיף 3ב(2), אחרי הדייר בדיוור "אלימות מצד בן הזוג" יבוא "לרבות אלימות כלכלית, כמשמעותה בחוק הציבורי למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשפ"א-2020".

<sup>1</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.  
<sup>2</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 278.

5. תיקון חוק יחסי ממון בין בני זוג  
ממון בין בני זוג
- בחוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג-1973<sup>3</sup>, בסעיף 5א(ב)(1) אחרי "צו הרחקה להבטחת מדור שקט" יבוא "או קבע בית המשפט כי המבקש סבל מאלימות כלכלית, כמשמעותה בחוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשפ"א-2020".
6. תיקון חוק הבטחת הכנסה  
הכנסה
- בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980<sup>4</sup> –
- (1) בסעיף 4(ב), בסופו יבוא "ולא יחול על בני זוג שמצויים בהליכים משפטיים לפי החוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשע"ה-2015";
- (2) בסעיף 6, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על בני זוג המצויים בהליכים משפטיים לפי החוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשע"ה-2015, והגמלה תחושב בעבור כל אחד מבני הזוג בנפרד";
- (3) בסעיף 11, בסופו יבוא "או אם בני הזוג מצויים בהליכים משפטיים לפי החוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשע"ה-2015".
7. תיקון חוק הסיוע המשפטי
- בחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972<sup>5</sup>, בתוספת, אחרי פרט 12 יבוא:
- "8. לנפגע כמשמעותו בחוק למניעת אלימות כלכלית בין בני זוג ובני משפחה, התשפ"א-2020, בכל הנוגע לייצוג בהליכי תביעה לפי החוק האמור."
8. תיקון חוק הרשות לקידום מעמד האישה
- בחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998<sup>6</sup> –
- (1) בסעיף 1, אחרי "פעילות למניעת אלימות נגד נשים" יבוא "לרבות אלימות כלכלית";
- (2) בסעיף 4(א), אחרי "אלימות נגד נשים" יבוא "לרבות אלימות כלכלית";

<sup>3</sup> ס"ח התשל"ג, עמ' 267.

<sup>4</sup> ס"ח התשמ"א, עמ' 30.

<sup>5</sup> ס"ח התשל"ב, עמ' 95.

<sup>6</sup> ס"ח התשנ"ח, עמ' 171.

- תיקון חוק הרשויות. 9. בחוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000,<sup>7</sup> בסעיף 3א(א), אחרי "אלימות נגד נשים" יבוא "לרבות אלימות כלכלית".
- לקידום מעמד האישה
- ביצוע ותקנות 10. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו, באישור ועדה משותפת לוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
- שמירת דינים 11. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות כל דין.
- תחילה 12. תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו.

## דברי הסבר

הצעת חוק זו באה להגן על הסובלים מאלימות כלכלית בישראל. אלימות כלכלית היא תופעה נפוצה, שמרבית נפגעייה נשים. אלימות זו היא חלק מאלימות מבוססת מגדר (gender based violence) שמטרתה השגת זכויות יתר לגבר ושליטה במשאבים הכספיים ובהכנסות האישה. אלימות כלכלית בין בני זוג היא השתלטות של בן או בת הזוג על מקורות ההכנסה המשותפים ועל הנכסים המשותפים, עד כדי יצירת תלות מוחלטת, השוללת מבן הזוג הנפגע גישה למשאבים אלה, ובכך מונעת ממנו עצמאות כלכלית, חופש פעולה, שוויון וכבוד. לאלימות כלכלית יש השפעה על חיי הקורבן גם לאחר שהסתיימה מערכת היחסים, בכך שהצד הנפגע נותר ללא האמצעים הדרושים כדי להתחיל בחיים חדשים. בן זוג שנוהג באלימות כלכלית עלול להוביל להתרוששות של בן זוגו וילדיו, ללא קושי מוסרי לגרום להרעבתם, ותוך שהם נאלצים להיות למעמסה על רשת הביטחון של המוסד לביטוח לאומי. גברים רבים משתמשים בכסף, ובעיקר במניעתו מבת הזוג או מהאם, ככלי לשליטה בה ולהגבלת צעדיה. יש לציין כי על אף שרוב נפגעי התופעה הן נשים, חוק זה בא להגן גם על גברים הסובלים מאלימות כלכלית ועל ילדים הנקלעים לעוני בשל מאבקי כוחות בין ההורים.

אלימות כלכלית מתרחשת, כאמור, גם לאחר שהאישה יוזמת פרידה. כשנשים נפרדות מגברים אלימים וכוחניים, גוברים הסיכויים להפעלה של אלימות, ובכלל זה אלימות כלכלית, במיוחד כשאין הכרה של המדינה בקיומה. אלימות כלכלית אינה פוגעת רק באיכות חייה של הנפגעת, כי אם מהווה אף סכנה ממשית לחייה. היעדר קיומם של כלים משפטיים המונעים אלימות כלכלית מעניק בפועל הכשר להפעלתה בידיהם של אנשים אלימים.

נוסף על אלימות כלכלית בין בני זוג, אלימות כלכלית יכולה להתקיים בין בני משפחה שאינם בני זוג, למשל כלפי קשישים על ידי בני משפחתם. אלימות זו באה לידי ביטוי בניצול לרעה ושימוש בלתי חוקי, בלתי מוסמך ובלתי הולם ברכושו ובמשאביו של הקשיש, לרבות הונאה, גניבה או לקיחת רכושו של

<sup>7</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 278.

הקשיש ללא קבלת הסכמתו או קבלת הסכמתו תוך איום וסחיטה; החתמה על יפוי כוח במרמה או שימוש גורף בייפוי כוח שניתן למטרה אחרת וכן שימוש בכספו של הקשיש שלא לצורך שלשמו ניתן. אלימות כלכלית היא תופעה הולכת ומתרחבת בשנים האחרונות בישראל ובעולם המערבי כולו. תופעה זו חוצה מגזרים, גילאים ומעמדות סוציו-אקונומיים. בשנת 2008 כ-5% מכלל פניות הנשים לקו החירום הארצי למניעת אלימות במשפחה ולמען ילדים בסיכון המופעל על ידי ארגון ויצ"ו נגעו לאלימות כלכלית (מרכז המחקר והמידע של הכנסת אלימות נגד נשים – ריכוז נתונים לשנת 2009 והתמודדות עם התופעה במבט משווה 8 (2009)). ממחקרים שנערכו בארה"ב, בבריטניה ובאוסטרליה עולה כי רובם המוחלט של מקרי האלימות הפיזית במשפחה מלווים באלימות כלכלית (Fiona Macdonald Spotlight on Economic Abuse: a Literature and Policy Review 12-14 (2012)). לפי מספר סקרים שנערכו בשנים האחרונות, כשליש מהנשים בישראל דיווחו על אלימות כלכלית או פיקוח חד צדדי של הגבר על הוצאות הבית, תוך שהחלטה הסופית נשאת אצלו (סקרה של ד"ר אורית אטיאס, כפי שתואר בכתבתו של רן רימון "יום האישה הבינלאומי: החיים בצל אלימות כלכלית" 8 (8 במרס 2012) וסקר מטעם מכון "גאוקרטוגרפיה": נעמ"ת אלימות כלכלית: נשים צריכות אישור לקניות, גברים מסתירים מהן הכנסות (21 בנובמבר 2011) (<http://www.naamat.org.il/news.php?cat=0&incat=&read=460>)).

זאת ועוד, בשנת 2002 מועצת אירופה המליצה להכליל את תופעת האלימות הכלכלית תחת הגדרת האלימות נגד נשים. בשנים האחרונות מספר מדינות בעולם אימצו חוקים שמטרתם למגר את תופעת האלימות הכלכלית, בין מדינות אלה: אוסטרליה, בולגריה, דרום אפריקה והודו. האלימות הכלכלית היא צורת אלימות שכיחה נגד נשים, בדומה לאלימות פיזית, מילולית והטרדה מינית. על כן, חשוב לעגן את ההגנה מפניה בחקיקה, בדומה להגנה הקיימת כיום בחוק מפני שאר צורות האלימות.

לפי הדין כיום, קורבנות של אלימות כלכלית יכולות אמנם לזכות לצו מזונות אם נשללת מהם גישה לצרכים בסיסיים, אולם הזכות לתבוע פיצויים נזיקיים אינה ברורה. בית המשפט לענייני משפחה בחיפה העיר בהתייחסו לכך: "ספק בעיניי האם ניתן לתבוע בנזיקין אלימות כלכלית שעה שניתן לתבוע מזונות מכוח הדין האישי והחוק לתיקון דיני משפחה (מזונות), התשי"ט-1959, אך אשאר זאת בצריך עיון" (תמ"ש (חי') 9250-11-08 פלונית נ' פלוני (ניתן ביום 15 באוגוסט 2012)).

ראשית, ראוי לפסוק לקורבנות אלימות כלכלית פיצויים בנוסף לכספי מזונות או איזון משאבים, שכן הנזק הנגרם מהסבל הנפשי, מההשפלה ומהפגיעה באוטונומיה של הנפגע אינם שווים בהכרח לסכום המזונות שנפסק או לסכום שהתקבל במסגרת איזון המשאבים. הנזק, אשר במרבית המקרים נמשך שנות נישואין רבות, וכולל פעמים רבות אף פגיעה בכושר ההשתכרות, יכול לעלות על הסכום הנפסק במסגרת דיני המשפחה. שלא כמו דיני הנזיקין, דיני המזונות אינם מאפשרים לקבל פיצוי על נזק נפשי ורגשי. שנית, דיני המזונות אינם מאפשרים פסיקת צווי מזונות לגברים הסובלים מאלימות כלכלית. היות שתופעת האלימות הכלכלית פוגעת בשני המינים, יש לאפשר מתן סעד גם לגברים נפגעי אלימות כלכלית באמצעות דיני הנזיקין. שלישית, יש מקרים בהם חובת מזונות מכוח הדין הדתי אינה חלה כלל, לדוגמה על מי שהדין האישי אינו חל עליהם מסיבות שונות. בנוסף יש מקרים בהם הדין האישי שולל מזונות מהאישה מטעמים דתיים. במקרים אלה, ראוי כי דיני הנזיקין יאפשרו סעד פיצויים בגין אלימות

כלכלית.

**סעיף 1** הסעיף מגדיר מהי אלימות כלכלית. ההגדרה מבהירה כי על ההתנהגות להיות חוזרת ונשנית ולא חד פעמית, המתבטאת באחת מהדרכים המפורטות בסעיף: פסקאות (1) ו-(2) מתייחסות למניעה או לאיום במניעת המשאבים עצמם, ביחס למשאבים הדרושים להוצאות מחייה סבירות, פסקה (3) עוסקת במניעת אוטונומיה כלכלית מהנפגע – קרי, מניעת האפשרות ליצירת משאבים כלכליים ועצמאות כלכלית. פסקה (4) עוסקת במניעה מכוונת של תשלומי מזונות למרות קיומה של יכולת כלכלית לשלם ופסקה (5) עוסקת בהעלמת חפצים אישיים ככלי להשגת ציות או שיתוף פעולה כלכלי.

להלן רשימה פתוחה של דוגמאות המהוות אלימות כלכלית לפי חוק זה: מידור כפוי של בן הזוג הנפגע מכל פן כלכלי משמעותי הנוגע למשק הבית המשותף; מניעת גישה לחשבון הבנק המשותף של בני הזוג או הצגת דיווח שגוי או חלקי של המצב הכלכלי המשותף של בני הזוג; השתלטות בכפייה על משאבים כלכליים עצמאיים ונכסים של בן הזוג או בן המשפחה הנפגע; מניעה כפויה מבן הזוג של השתלבות בשוק העבודה; מניעה כפויה מבן הזוג של פתיחת חשבון בנק עצמאי וחסכונות; חיוב בן הזוג הנפגע בקבלת אישור מבן זוגו על כל הוצאה באשר היא, באורח בלתי סביר; סירוב מימון צרכים הכרחיים של בן הזוג הנפגע או ילדו, באורח בלתי סביר; כפייה על בן הזוג או בן המשפחה הנפגע לחתום על יפוי כוח שיאפשר לפוגע לשלוט על נכסים או משאבים כלכליים של הנפגע או משאבים משותפים של בני הזוג; כפייה על בן הזוג או בן המשפחה הנפגע לאשר ערבות או הלוואה לפוגע או לאדם הקשור אליו; כפייה על בן הזוג או בן המשפחה הנפגע לחתום על חוזה לרכישת מוצרים או שירותים; העלמת חפצים יקרי ערך, כגון טבעת נישואים, מפתח מכונית, כדי להשיג ציות או סחטנות של בן הזוג, השמדת או העלמת מחשב אישי או חומרים השייכים לאחד מבני הזוג בלבד.

חשוב להדגיש כי דוגמאות אלה הן רשימה פתוחה בלבד ואינן באות לגרוע ממקרים נוספים אשר עונים על הגדרת האלימות הכלכלית לפי החוק ואינם כלולים ברשימה לעיל.

**סעיף 2** מגדיר את מטרת החוק כמפורט בהרחבה לעיל.

**סעיף 3** כיום לא ניתן לקבל סעד עבור סוגים רבים של אלימות כלכלית במסגרת העוולות הקיימות בפקודת הנזיקין. סעיף 3(א) קובע כי אלימות כלכלית מהווה עוולה נזיקית, ולפיכך נפגע אלימות כלכלית רשאי לפנות לבית המשפט במטרה לקבל סעד בגין העוולה. סעיף קטן (ב) קובע כי ניתן לקבל סעד של פיצויים עד לסכום של 120,000 שקלים חדשים ללא הוכחת נזק. זאת כיוון שבמקרים רבים קשה מאד ואף בלתי אפשרי להוכיח את נזקה של האלימות הכלכלית, משום שמדובר בנזק הנצבר לאורך שנים, אשר חלקו מתבטא בהשפלתו של הנפגע, בפגיעה בכבודו ובמניעת האוטונומיה הכלכלית שלו.

**סעיף 4** חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח-1998 מגדיר את זכויותיהם של הזכאים לדיוור ציבורי. סעיף 3ב לחוק קובע כי זכויות אלה יישמרו אם זכאי עזב דירה ציבורית עקב אלימות מצד בן זוגו. התיקון מבטיח כי זכויות הזכאי יישמרו גם במקרים בהם עזב את דירתו בשל אלימות כלכלית מבן הזוג.

**סעיף 5** מטרתו לאפשר הקדמת איזון משאבים בטרם פקיעת הנישואין במקרים בהם קבע בית המשפט כי אחד מבני הזוג סבל מאלימות כלכלית מצד בן זוגו.

**סעיף 6** במקרים שבהם בני הזוג נמצאים בהליכים לפי חוק זה, גמלת הבטחת הכנסה תחושב באופן אינדיבידואלי בעבור כל אחד מבני הזוג, כיוון שבמקרים של אלימות כלכלית בן בני הזוג, בן הזוג הנפגע

אינו נהנה מהכנסתו של בן הזוג הפוגע, ועל כן ראוי לבחון את זכאותו של בן הזוג הנפגע לגמלת הבטחת הכנסה ואת גובה הגמלה לה הוא זכאי ללא תלות בהכנסת בן הזוג הפוגע.

**סעיף 7** הסעיף מעניק זכאות לסיוע משפטי מלשכת הסיוע המשפטי לתובע הנפגע מאלימות כלכלית בהליכים משפטיים לפי חוק זה. לעיתים קרובות, כתוצאה מהפעלת האלימות הכלכלית, בן הזוג הנפגע אינו מחזיק באמצעים כלכליים עצמאיים שיאפשרו לו מימון שירותים משפטיים, ועל כן נדרש מתן סיוע משפטי שיאפשר לו לתבוע.

**סעיף 8** מטרתו לקדם את התפיסה כי אחת המטרות של הרשות לקידום מעמד האישה היא למגר את תופעת האלימות הכלכלית כנגד נשים.

**סעיף 9** מטרתו לקדם את התפיסה כי אחד מתפקידיה של היועצת לקידום מעמד האישה הוא מיגור תופעת האלימות הכלכלית.

הצעת החוק נוסחה בסיוע 'מרכז תמורה – המרכז המשפטי למניעת אפליה' ובייעוץ עמותת "רוח נשית".

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/24/286).

הצעת החוק זהה לפ/24/286 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ח' בשבט התשפ"ג (30.01.2023)