



מדינת ישראל

משרד המשפטים

**וועדת ההיגוי ליישום החוק להסדר התדיינויות
(הוראת שעה), התשע"ה-2014**

**סיכום עבודת הוועדה לקראת תום הוראת
השעה**

מאי 2020 | אייר תש"ף

תוכן עניינים

7.....	פרק ראשון – עיקרי החוק, והרקע לחקיקתו
7.....	1. עיקרי החוק
8.....	2. רקע היסטורי, והתגבשות המדיניות שבבסיס החוק
10.....	3. עבודת יחידות הסיוע בשנים 1997-2016 - התפתחות מודל הגישור המשפחתי
11.....	4. המלצות דוח וועדת שנהב
12.....	5. העקרונות המנחים להמלצות ועדת שנהב
14.....	פרק שני – הליך חקיקת החוק והתקנות
14.....	1. עיכוב ביישום המלצות דוח וועדת שנהב
14.....	2. חקיקת החוק להסדר התדיינויות
14.....	3. ההערכות ליישום החוק
16.....	4. הערכות הסיוע המשפטי ליישום החוק
16.....	5. התקנת התקנות
18.....	6. הקמפיין הציבורי שנערך בסמוך לכניסת החוק לתוקף
20.....	פרק שלישי – יישום החוק
20.....	1. אתגרים שנתגלעו עם תחילת יישומו של החוק
21.....	2. מינוי וועדת ההיגוי
21.....	3. פתיחת הליכי המהו"ת – ניתוח ממצאים סטטיסטיים
21.....	3.1 הגשת בקשה ליישוב סכסוך:
22.....	3.2 הגשת בקשות לסעדים זמניים ודחופים:
24.....	3.3 הגשת בקשות לקיצור תקופת עיכוב ההליכים
24.....	4. ניהול הליך המהו"ת - ניתוח ממצאים סטטיסטיים
24.....	4.1 התייצבות הצדדים להליכי המהו"ת
25.....	4.2 מועד קיום פגישת המהו"ת הראשונה
29.....	4.3 השתתפות עו"ד של יחידות הסיוע, ובאי כוח הצדדים בפגישות המהו"ת
30.....	4.4 פתיחת בקשות ליישוב סכסוך ובקשות לסעדים זמניים ודחופים בשתי ערכאות במקביל
30.....	4.5 קשיים לוגיסטיים
31.....	4.6 מחסור בשירותי המשך
32.....	5. סיום הליך המהו"ת - ניתוח ממצאים סטטיסטיים
32.....	5.1 היקף הגשת תובענות לאחר קיום הליך מהו"ת
33.....	לוח 10- כמות כלל התיקים בביהמ"ש לענייני משפחה שנפתחו לאורך השנים, עובר לחוק ולאחריו

36	5.3 השפעת קיום מפגשי המהו"ת על אופן ניהול התובענות
39	פרק רביעי - עיקר דיוני וועדת ההיגוי, והמלצותיה
41	1. עמידה בהוראות החוק
41	1.1 עומסים חריגים ביחידות הסיוע הגורמים לאי עמידה במועדים הקבועים בחוק
43	1.2 התמודדות עם אי הגעה של צדדים לפגישות המהו"ת
44	2. קשיים יישומיים
44	2.1 תיאום יעיל בין מזכירות הערכאה השיפוטית ליחידות הסיוע
45	2.2 יישום אחיד של החוק בכלל המזכירות של הערכאות השיפוטיות
45	2.3 העדר יכולת להחיל את החוק בבתי הדין השרעיים
47	2.4 הפניית צדדים מעוניינים ומתאימים ליישוב הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט
50	3. המלצות לתיקוני חקיקה
50	3.1 חקיקת חוק קבע
51	3.2 הבהרת משך תקופת עיכוב ההליכים
52	3.3 דיון בסעדים הזמניים והדחופים הנקבעים בתקופת עיכוב ההליכים
53	3.4 הוראה המאפשרת חריגה מהחיסיון החל במפגשי המהו"ת לצורך הגנה על ילדים במידת הצורך
54	3.5 קביעת הוראות לעניין פגרות של מזכירות הערכאות השיפוטיות שלא נכללו בחוק עד כה
55	4. היבטים ייחודיים בפגישות המהו"ת
55	4.1 שמיעת ילדים
55	4.2 פירוט עילת הסכסוך בבקשה ליישוב סכסוך
56	4.3 אגרות
56	4.4 תחולת החוק על צדדים שלישיים וילדים בגירים
57	4.5 הפנית צדדים לשירותי רווחה בקהילה בשל צרכים המתגלים במסגרת הליך המהו"ת
62	סוף דבר
64	נספח א- טיוטת חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020
76	נספח ב- כתב מינוי וועדת ההיגוי

פתיחה

סכסוך בתוך משפחה, ובפרט בין בני זוג שלהם ילדים משותפים, מגלם אתגרים רבים - רגשיים, כלכליים, חברתיים ומשפטיים. קיומה של התדיינות משפטית בסכסוך משפחתי, הכוללת הגשת כתבי תביעה בהם מטיחים הצדדים האשמות זה כנגד זה, נשמעות עדויות, ומתקיימות חקירות בין כותלי הערכאות השיפוטיות מקשה על האפשרות ליישובו של הסכסוך הבינאישי-רגשי ועלולה ליצור מחסומים ומכשולים חדשים בקשרי המשפחה ולהקצין את עמדות הצדדים. בנוסף, מחקרים מראים כי להתדיינות המשפטית סביב הגירושין ולאחריהם השפעות קשות על מצבם הרגשי של ילדים, שמחריף ככל שההליכים מתארכים. ברי, כי הסדרה הנעשית בהסכמה הדדית, היא על פי רוב הדרך המיטבית לשימור יחסים תקינים בין ההורים וביניהם לבין ילדיהם.

על בסיס הבנה זו נחקק החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ה-2014 (להלן: **החוק**) הקובע כי לפני שניתן להגיש תובענה בעניין של סכסוך משפחתי בבית המשפט לענייני משפחה או בבית דין דתי, יש להגיש בקשה ליישוב סכסוך, ללא פירוט טענות הצדדים, בעקבותיו מופנים הצדדים לפגישות ביחידות הסיוע הפועלות ליד הערכאות השונות. מטרת החוק לעודד משפחות בסכסוך, ובפרט בהליכי גירושין של הורים לילדים משותפים לבדוק אפיקים אחרים ליישוב הסכסוך ביניהם טרם פניה להליך המשפטי, שכן קשרי ההורות המשותפת ממשיכים גם לאחר הפירוד.

החוק נכנס לתוקף ביום 17 ביולי 2016. בשל חששות שעלו ובין השאר החשש מהשפעה שלילית של החוק על "מירוץ הסמכויות" הקיים בדין בין צדדים לסכסוך משפחתי לאור סמכות מקבילה של בית המשפט לענייני משפחה והערכאות הדתיות, נקבע החוק כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים בהן ניתן יהיה לבחון את השפעת יישומו. ביום 24 במאי 2017 מינתה שרת המשפטים איילת שקד וועדת היגוי למעקב אחר יישום החוק בכדי "לבחון את אופן יישומו של החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראה שעה), התשע"ה - 2014 בערכאות השונות, לאתר קשיים הכרוכים ביישום החוק, ולהציע פתרונות לקשיים אלו".¹

להלן רשימת חברי הוועדה (לפי סדר א-ב).²

עו"ד בתיה ארטמן, יו"ר וועדת ההיגוי.

עו"ד אודליה חן, לשכת עורכי הדין.

הקאדי ד"ר איאד זאחלקה, מנהל בתי הדין השרעיים.

¹ מתוך כתב המינוי של הוועדה, מצורף כנספח ב.

² כתב מינוי 2017-8562 של שרת המשפטים "הקמת וועדת ההיגוי לעניין החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה התשע"ה – 2014 (24.5.2017).

עו"ד הילה יופה, משרד הרווחה, הממונה על עורכי הדין ביחידות הסיוע.

עו"ס יהודית אסף, ממונה ארצית על יחידות הסיוע.

עו"ד יעקב פרידברג, ייעוץ וחקיקה (ציבורי חוקתי), מרכז הוועדה עד אוקטובר 2019.

עו"ד יעל בלונדהיים, ייעוץ וחקיקה (ציבורי חוקתי), מרכזת הוועדה החל מאוקטובר 2019.

עו"ד מיכל פיין, נציגת ציבור.

עו"ד מיכל שקד, לשכת עורכי הדין.

עו"ד נועם פליק, לשכה משפטית, משרד הרווחה.³

עו"ד ענבל וייל, הסיוע המשפטי, ממונה תחום מעמד אישי מחוז ירושלים.

עו"ס ענת ענבר, לשעבר מנהלת יחידות הסיוע, משרד הרווחה, נציגת ציבור.

עו"ד ד"ר רפי רכס, הייעוץ המשפטי, בתי הדין הרבניים.

עו"ד שירי לנג, הלשכה המשפטית, הנהלת בתי המשפט.

הוועדה קיימה עשרים ושתיים ישיבות, בהן נדונו מגוון נושאים הקשורים לחוק וליישומו. בין היתר, שמעה הוועדה התייחסות מטעם נציגות השופטים, הדיינים, וארגונים שונים העוסקים ביישומו של החוק. לקראת תום תקופת הוראת השעה, וההערכות להמשך יישום החוק ביקשה הוועדה לסכם את פעילותה ומסקנותיה עד כה.

הדוח מורכב מארבעה פרקים. הפרק הראשון מפרט את עיקרי החוק והרקע לחקיקתו. הפרק השני מפרט את הליכי חקיקתו של החוק והתקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, התשע"ו-2016 (להלן: התקנות) וההערכות ליישומו. הפרק השלישי עוסק ביישום החוק, ובין היתר מפרט נתונים סטטיסטיים שונים וממצאי מחקרים שנערכו לצורך בחינת יישום החוק - המחקר שנערך על ידי מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל ביוזמת משרד הרווחה, העוסק ביישום החוק ביחידות הסיוע (להלן: המחקר של ברוקדייל); המחקר מטעם מחלקת המחקר של הרשות השופטת העוסק ביישום החוק בבתי המשפט (להלן: מחקר בתי המשפט); והמחקר מטעם מחלקת המחקר של משרד המשפטים העוסק ביישום החוק בבתי הדין הרבניים (להלן: מחקר בתי דין רבניים). הפרק הרביעי מפרט את דיוני וועדת ההיגוי והמלצותיה. כנספח לדוח, וכנדבך מרכזי מהמלצותיו, צורף נוסח של תזכיר חוק לחקיקת קבע של החוק עם תום תקופת הוראת השעה, הכולל תיקונים מסוימים בנוסח הוראת השעה, לאור הניסיון שנצבר מיישום החוק עד כה, וכן הוספת הבהרות נוסח להסדר הקיים,

³ חברות וועדה מחליפות: קשת פיינדברג, לשכה משפטית משרד הרווחה; יפעת זידס-בן-ארי, לשכה משפטית, משרד הרווחה.

כאשר בחלק מהמקרים מדובר בעניינים שהובהרו בתקנות אך רצוי להעלותם לחוק. תזכיר החוק הוא בין היתר תוצאה של דיוני וועדת ההיגוי.

ההמלצה להפיכת הוראת השעה להוראת קבע נסמכת על הממצאים החיוביים שנאספו עד כה מאז יישומו של החוק, המלמדים כי הוא משפיע בצורה חיובית על ניהול סכסוכים משפחתיים בישראל. נמצא כי החוק הביא לירידה משמעותית בהיקף התובענות בסכסוכי משפחה וכי "פסק הזמן" הראשוני המוסדר בחוק מאפשר לצדדים לבחון את מצבם, לקבל מידע ולאפשר הדברות והגעה להסכמות ראשוניות, וכן הוא מונע הסלמה של הסכסוך ואף ממתן אותו, הן כאשר הסכסוך מסתיים ללא הגשת תביעה, והן במצבים בהם מוגשת תביעה בסופו של דבר. בכך משיג החוק את מטרתו.⁴

לפנינו עוד אתגרים ביישומו של החוק דוגמת החלת החוק בבתי הדין השרעיים והדרוזיים, ושיפור הפניית משפחות לגישור ולחלופות נוספות ליישוב סכסוך בהסכמה. כמו כן, נדרשת עמידה טובה יותר של יחידות הסיוע בחלק מהיחידות בקיום מפגשים במועד הקבוע בתוך תקופת עיכוב ההליכים, ואולם מדובר בעניינים של יישום, אשר אינם מצריכים תיקונים בחוק עצמו.

דומה כי על אף חששות משמעותיים שהיו ערב יישומו של החוק, נמצא שהוא תורם תרומה משמעותית בהפחתה בהיקפי התובענות והעומס בערכאות השיפוטיות, וכי הוא מוביל להפחתה בעוצמת הסכסוכים. בכך הוא עומד במטרות שעמדו לנגד עיני המחוקק.

אנו מבקשים להודות לגב' דנה חביליו, ולגב' רותם ספיר-יעקבס שסייעו רבות בכתיבת דוח זה, ובריכוז עבודת הוועדה.

⁴ טלי באייר טופילסקי ויואב שורק יישום חוק המהו"ת ביחידות הסיוע – מחקר ארצי (מאיירס-גוינט-ברוקדייל, לא פורסם) (להלן: ברוקדייל).

פרק ראשון – עיקרי החוק, והרקע לחקיקתו

1. עיקרי החוק

החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראה שעה), התשע"ה-2014 נחקק כהוראת שעה לשלוש שנים, ונכנס לתוקף ביום 17 ביולי 2016.

סעיף 1 לחוק קובע כי:

"מטרתו של חוק זה לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם ליישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, ולצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך ובטובתם של כל ילדה וילד".

לשם השגת מטרתו אלו, החוק קובע הסדר דיוני המחייב את הצדדים לסכסוך ב"תקופת עיכוב הליכים" של 45-60 ימים בטרם יוכלו להגיש תובענות (למעט במספר עניינים: בקשות דחופות מסוימות שבהן אין אפשרות לעכב הליכים, שאותן ניתן להגיש מיד; בקשות לסעדים זמניים נחוצים, או כאלו שנועדו למנוע שינוי המצב המשפטי באופן חד צדדי; ובקשות לקיצור תקופת עיכוב ההליכים, שאותן ניתן להגיש יחד עם הבקשה ליישוב הסכסוך). בתקופה זו הצדדים לסכסוך מופנים ליחידות הסיוע לשם בחינת האפשרות ליישוב הסכסוך המשפחתי ביניהם בדרכי שלום.

לעת הזאת החוק תקף בבתי המשפט לענייני משפחה, ובבתי הדין הרבניים, ונכלל בו סעיף המסמיך את שר המשפטים להחילו בעתיד בערכאות של עדות דתיות נוספות המוסמכות לדון בענייני משפחה (בתי הדין השרעיים, בתי הדין הדתיים הדרוזיים, ובתי הדין של העדות הנוצריות המוכרות). יצוין כי על אף העדר צו החלה, בתי הדין השרעיים מחילים את החוק בפסיקתם, כפי שיפורט בהמשך.

החוק קובע כי על הצד היוזם את ההליך להגיש למזכירות אחת הערכאות השיפוטיות, שלה סמכות מקומית, "בקשה ליישוב סכסוך" (באמצעות טופס מובנה), בעקבותיה יופנה עם המשיב ליחידות הסיוע הפועלות ליד הערכאות השיפוטיות לעד ארבע פגישות "מידע, הכרות ותיאום" (או בקיצור - "פגישות מהו"ת") עם עובדות יחידות הסיוע אשר הן עובדות סוציאליות, וכן עורכות דין, ואנשי טיפול נוספים במידת הצורך.⁵

החוק קובע כי פגישות המהו"ת כולן צריכות להתקיים בתוך 45 ימים ממועד הגשת הבקשה עם אפשרות הארכה של 15 ימים נוספים. פגישת המהו"ת הראשונה נקבעת במועד הקרוב ביותר

⁵ ישנם 15 יחידות סיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה, 11 יחידות סיוע ליד בתי הדין הרבניים ו-8 יחידות סיוע ליד בתי הדין השרעיים, מתוכן רק 7 פעילות כיום, ויחידת סיוע אחת ליד ביה"ד הדרוזי בעכו.

בהתאם לזמינות יומן יחידת הסיוע שליד הערכאה שלה הוגשה הבקשה ליישוב סכסוך. תאריכי פגישות נוספות נקבעות בדרך כלל בטווח של שבוע עד עשרה ימים מן הפגישה הקודמת, ועל פי הפניות של יחידות הסיוע והצדדים (ככל שמדובר בפגישה שניה והלאה). בפגישות אלו הצדדים לסכסוך מקבלים מידע על ההשלכות המשפטיות, הרגשיות, החברתיות והכלכליות של הגירושין עליהם ועל ילדיהם, וכן מידע על הדרכים שיש בהן כדי לסייע להם בניסיון ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה, בתוך יחידות הסיוע, או בקהילה ובמגזר הפרטי. בנוסף, עובדות יחידת הסיוע עורכות הכרות עם הצדדים ועם צרכיהם, לרבות מפגש עם הילדים באם התעורר הצורך בכך, ונעשה ניסיון לעריכת הסדרים זמניים שיאפשרו יישוב הסכסוך כולו בהסכמה. פגישת המהו"ת הראשונה נערכת עם הצדדים ללא נוכחות גורמים נוספים, בכדי לאפשר את התקיימות ההליך הטיפולי, ולשם כך נקבע בתקנות שצדדים לסכסוך יבואו לפגישה ראשונה ביחידת הסיוע לבדם, ובלא נוכחות באי כוחם שאינם דרושים להשתתפות בהליך הטיפולי. מהותן של שאר הפגישות, אם מתקיימות – נקבעת על פי ההערכה הראשונית ורצונות הצדדים. לצד זאת, נקבע בתקנות כי כל הסכם או אפשרות לפעולה שתעלה במסגרת הפגישות, לא תסוכם לפני שניתנה לצדדים אפשרות להתייעץ עם באי כוחם, לרבות בדבר הסכמות זמניות שאליהם צדדים עשויים להגיע כבר בעת הפגישה הראשונה.⁶

בתום תקופת עיכוב ההליכים, במידה שצד אחד או שני הצדדים מחליטים שאינם יכולים או שאינם מעוניינים לפתור את הסכסוך ביניהם בדרכי שלום, הם רשאים להגיש תובענות, כאשר לצד שהגיש את הבקשה ישנה זכות קדימה להגיש תובענה (באיזו ערכאה שיבחר) והצד האחר רשאי לעשות כן לאחר חמש עשרה יום.

ממכלול הנתונים (ר' פירוט לעניין זה בפרק ג') עולה כי מאז יישום החוק, רק בפחות ממחצית מהמשפחות המצויות בסכסוך משפחתי, המשתתפות במפגשי המהו"ת בעקבות הגשת בקשה ליישוב סכסוך, אכן מוגשת על ידי אחד מן הצדדים תובענה בתום תקופת עיכוב ההליכים שבה התקיימו פגישות אלו.

2. רקע היסטורי, והתגבשות המדיניות שבבסיס החוק

הרעיון בבסיס החוק, לפיו מוטב לפתור סכסוכים משפחתיים ללא קיום התדיינות נדון בישראל כבר עשרות שנים. תזכיר חוק הכולל את עיקרי החוק הנוכחי הופץ על ידי משרד המשפטים כבר בשנת 2006 לאור המלצת וועדת ציבורית בראשות השופט יצחק שנהב, כפי שנפרט להלן.

⁶ תקנה 5 לתקנות להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ו-2016 (להלן: התקנות)

קדמו לכך מספר תהליכים: בשנת 1982 מונתה "הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה בישראל", בראשות סגן נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב, השופט אלישע שינבויס. דוח הוועדה שהוגש בשנת 1986 כלל המלצה לריכוז ענייני המשפחה בערכאה אחת בשל הייחודיות של סכסוכי משפחה.⁷ עוד נכללה המלצה להקמת "מוסד ליעוץ ולרווחת המשפחה", שאליו יהיו בני זוג מחויבים לפנות לטיפול בבעייתם לפני הגשת תביעה כלשהי הנובעת מקשרי הנישואין שלהם, לרבות סכסוך מזונות וגירושין, בניסיון ליישב את הסכסוך ביניהם בדרכי שלום.⁸ הוועדה סברה כי בשונה מסכסוכים אזרחיים, לסכסוכים משפחתיים השלכות רגשיות וחברתיות קצרות וארוכות טווח על הצדדים לסכסוך ועל ילדיהם, שההליך המשפטי אינו יכול להביאם בחשבון ללא גורם מקצועי טיפולי.⁹

בשנת 1995 נחקק חוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995,¹⁰ מכוחו הוקמו בתי המשפט לענייני משפחה ולצדס הוקמו "יחידות הסיוע".¹¹ חוק זה קובע כי יחידות אלו תסייענה לבעלי הדין, בעצמן או באמצעות אחרים במתן שירותי אבחון, ייעוץ, טיפול וגישור, בענייני משפחה המצויים בסמכותו של בית הדין הדתי לפי כל דין, לרבות העמדת מומחים.¹²

מדובר בשירות ייחודי של משרד הרווחה והשירותים החברתיים בתוך הערכאות השיפוטיות שמטרתו לסייע לשופטים, באמצעות שילוב ההיבט הטיפולי והרגשי בהליך המשפטי. בצו המקים את יחידות הסיוע נקבע כי ביחידות הסיוע יועסקו עובדות סוציאליות בכירות בעלות ניסיון בטיפול במשפחה ובילדים וכן בגישור במשפחה, ואכן מרבית העובדות הסוציאליות של יחידות הסיוע הן בעלות תואר שני, עם ידע וניסיון טיפולי במשפחות וילדים.¹³

בשנת 2011 נחקק חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א – 2011, בעקבותיו הוקמו בהדרגה יחידות סיוע גם בבתי הדין הרבניים ובחלק מבתי הדין הרעניים והדרוזיים. יצוין כי ישנו בית דין שרעי אחד בו עדיין לא הוקמה יחידת סיוע, בבאר שבע, לאור קושי במציאת עובדים מתאימים (לפירוט ראה תת פרק 2.3 בפרק הרביעי).

⁷ משרד המשפטים **דין וחשבון הוועדה לבחינה יישום דיני המשפחה** (1986) (להלן: דוח ועדת שינבויס).

⁸ שם, בעמ' 7.

⁹ ענת ענבר, חיה נבו וסוזן להמן "יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן" **משפחה במשפט** ב 25, 27 (2009) (להלן: ענבר, נבו ולהמן).

¹⁰ משה דרורי "מחצית יובל לדוח ועדת שינבויס וח"י שנים לבית המשפט לענייני משפחה" **מאזני משפט** ט 149, 150 (2014) (להלן: דרורי); דן ארבל ויהושע גייפמן "חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995" **הפרקליט** מג(ג) 431 (1997).

¹¹ ס' 5 לחוק חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995; צו בית המשפט לענייני משפחה (הקמת יחידות סיוע, דרכי פעולתן וסדרי עבודתן), התשנ"ו-1996 (להלן: צו להקמת יחידות הסיוע).

¹² ס' 3-4 לצו להקמת יחידות הסיוע.

¹³ ס' 1(ב) לצו להקמת יחידות הסיוע.

3. עבודת יחידות הסיוע בשנים 1997-2016 - התפתחות מודל הגישור המשפחתי

בעת ייסוד בתי המשפט לענייני משפחה, והקמת יחידות הסיוע לצדן, לא נקבעה חובת הסתייעות ביחידות הסיוע, על אף ההמלצה המקורית בעניין זה שנכללה בדוח וועדת שינבוים. ואולם בפרקטיקה שהתפתחה במשך השנים, נהגו שופטי בתי המשפט לענייני משפחה להפנות צדדים לסכסוך משפחתי לאחר הגשת התובענה ליחידות הסיוע לצורך הערכה וגישור, וכן לשם התערבות טיפולית קצרת מועד, קבלת ייעוץ, מתן חוות דעת ועוד.¹⁴

אפשרות נוספת לפנייה ליחידות הסיוע, הייתה באמצעות הגשת בקשה ליישוב סכסוך למזכירות בית המשפט על ידי אחד הצדדים לסכסוך בטרם הגשת תובענה,¹⁵ שבעקבותיה הופנו בני הזוג מטעם שופט ליחידת הסיוע על מנת לברר אם ניתן ליישב את הסכסכים ביניהם ובאיזה דרך. הליך זה היה וולונטרי בבתי המשפט למשפחה בלבד, וניתן היה לסיימו בכל שלב, ולהגיש תובענה בבית המשפט.¹⁶ בשל חששות משפטיים שהועלו לגביו בתחילת הדרך,¹⁷ לא נעשה בו שימוש רב.

לקבלת תמונה אודות עבודת היחידות טרם חקיקת החוק להסדר התדיינויות, יצוין כי בין השנים 2005-2015 הופנו ליחידות הסיוע כ-90,000 תיקים. 60% מתוכן הופנו לצורך הגעה להסכמות או הסכמים, חלק גדול מתוכם הופנו שלא לצורך עריכת הסכמי גירושין אלא לצורך השגת הסכמות בנושאים מסוימים סביבם נסב הסכסוך המשפחתי. מנתוני שנת 2015 עולה כי מתוך התיקים שהופנו על ידי הערכאות השיפוטיות להסכמות (4,627 תיקים), ב-34% מתוכם הושגו הסכמות חלקיות, וב-9% הושגו הסכמים מלאים. ביתר התיקים לא חל שינוי כלל, או שעוצמת הקונפליקט פחתה, אולם ללא השגת הסכמות.¹⁸

הניסיון שנצבר במהלך עשרים שנות הפעילות הללו שבהן לא הייתה חובה לפנות ליחידות הסיוע, היווה את התשתית אשר אפשרה לקבוע בחוק שבו עוסק דוח זה חובה להפניית כלל הצדדים ליחידות הסיוע. במהלך שנים אלו נצבר ניסיון רב מאוד בעריכת גישורים בין צדדים, וגיבוש הסכמים מפורטים שקיבלו תוקף של פסק דין בבתי המשפט לענייני משפחה.¹⁹ צדדים לסכסוך שהופנו לפגישה ביחידות הסיוע על ידי שופט נפגשו עם עובדת היחידה למפגש הערכה משותף, שנועד

¹⁴ ענבר, נבו ולהמן, לעיל ה"ש 9, עמ' 33.

¹⁵ הליך זה הוסדר בתקנות 258-כ258 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984.

¹⁶ דורית אלדר "תובענה ליישוב סכסוך: חלופה טיפולית בבית המשפט לענייני משפחה" בתוך יהושע גייפמן **דיני המשפחה בישראל בעידן בית**

המשפט לענייני משפחה חלק ג' 1217 (2000).

¹⁷ בני"ץ 5918/07 **פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול**, סג(2) 247 (2009).

¹⁸ נתונים אלו נמסרו לנו על ידי הנהלת יחידות הסיוע.

¹⁹ מרבית ההפניות (60-70%) נעשו באמצעות החלטה שיפוטית ולא ביוזמת הצדדים לסכסוך. ההפניות נעשו לאחר פתיחת התיק בבית המשפט במטרה לבחון אם ניתן לסייע לצדדים להגיע להסכמות, ובכך לסייע לשופט לנהל את המשך הניהול בתיק או לשמש אלטרנטיבה להליך המשפטי.

לסייע להם לקבל החלטה בדבר הדרך לפתרון הסכסוך. התהליך הושתת על קיום מפגשים משותפים עם שני הצדדים לצד מפגשים בנפרד, תוך שנעשה ניסיון להגיע להסכמות בין בני הזוג.

במהלך שנת 2002 פעלה ביחידות הסיוע ועדת היגוי שעסקה בפיתוח מודל ייחודי לעבודת הגישור המתבצעת בהן. מודל זה הביא בחשבון את המאפיינים הייחודיים של המשפחות המופנות מטעם בית המשפט, המוגדרות כמשפחות בקונפליקט גבוה. המודל התייחס לחשיבות של הערכה ואבחון בטרם הליך הגישור בידי איש טיפול במטרה לבדוק את ההתאמה של כל צד לתהליך. המודל מתבסס על ההנחה כי השלב המתאים ביותר להתערבות הינו לאחר פתיחת תיק בבית המשפט ובטרם ההתדיינות המשפטית. בשלב זה, המתדיינים זקוקים למידע לגבי עקרונות הגישור, השפעות הסכסוך והאפשרויות השונות העומדות בפניהם.²⁰ כמו כן, בצורה כזו הפגישות ביחידות הסיוע יוכלו למנוע את ההסלמה הנובעת מההליך המשפטי ואולי לשמש כחלופה לו.

מסקנה זו הלכה והתחדדה לאור הניסיון שנצבר ביחידות הסיוע לאורך השנים. בני משפחה הפונים בתביעות לבית המשפט על מנת שזה יחליט בעניינם, מצויים במצב של משבר ושל תחושת אובדן שליטה על חייהם ועל חיי ילדיהם. המפגש עם איש הטיפול ביחידת הסיוע מהווה הזדמנות להידברות, לצורך ליבון הצרכים והרצונות של כל אחד מהם, וגיבוש החלטה משותפת לגבי המשך החיים המשותפים או לגבי הדרך לסיימם. נמצא כי הפגישות ביחידות הסיוע מהוות שירות מעצים, המסייע לבני המשפחה לעבור ממצב של אובדן שליטה למצב של שליטה יחסית על גורלם. תהליך ההערכה ביחידות הסיוע מתמקד בבעיות ובגורמים לסכסוך, מסייע בהבנת המניעים לחוסר היכולת לפתור אותו ומאפשר בניית תקשורת בין הצדדים וביטוי לרגשות טעונים, כך שיש יותר סיכוי לפתור את הסכסוך בדרכי שלום.²¹

4. המלצות דוח וועדת שנהב

לאור הצלחת מודל הגישור המשפחתי שתואר, ומתוך רצון להפוך אותו למודל אוניברסלי ברוח ההמלצה המקורית של וועדת שינבויים, הוקמה במסגרת "המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים", שפעל באותם שנים במשרד המשפטים, ועדה בראשות כבוד השופט יצחק שנהב. חברי הוועדה היו נציגים של הערכאות השונות הדנות בענייני משפחה, שופטים ונציגי בתי הדין, מגשרים, עורכי-דין, נציגי לשכת עורכי הדין, עובדי יחידות הסיוע ואנשי מקצועות טיפוליים שפעלו ליצור מתווה משותף להתמודדות עם סכסוכים משפחתיים בישראל.

²⁰ ענבר, נבו ולהמן, לעיל ה"ש 9, עמ' 39.

²¹ שם, בעמ' 38.

פרי עבודתה של ועדת שנהב היה תזכיר "חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ו-2006,²² במסגרתו הוועדה המליצה כי צדדים לסכסוך משפחתי יחויבו להגיש בקשה ליישוב סכסוך, טרם הגשת תובענה לבית המשפט והגשת כתבי טענות שמטיבם מסלימים את הסכסוך. לאחר הגשת הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישת מידע, היכרות ותיאום (בקצרה "פגישת מהו"ת") ביחידת הסיוע שליד כל אחת מהערכאות השיפוטיות, במסגרתה ייערך על ידי גורם מקצועי מהתחום הטיפולי אבחון ראשוני של הסכסוך המשפחתי, וכן הגדרה משותפת עם הצדדים של רצונותיהם וצרכיהם. בנוסף, הומלץ כי יינתן לצדדים מידע על הליך הגירושין והשלכותיו על הצדדים ועל ילדיהם, וכן מידע והכוונה בנוגע לדרכים האפשריות העשויות לסייע להם ליישב את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום, ולהתמודד עם השפעותיו לרבות באמצעות ייעוץ, גישור, טיפול משפחתי או זוגי ועוד. רק לאחר שנעשה ניסיון להביא את הצדדים להסכמה או להמשיך בתהליך שמגמתו ליישב את הסכסוך בהסכמה, והצדדים או מי מהם הביעו את רצונם לקיים התדיינות משפטית, הם יוכלו להגיש כתבי תביעה ולנהל הליכים משפטיים.

5. העקרונות המנחים להמלצות ועדת שנהב

המלצות וועדת שנהב התבססו על ההבנה של המאפיינים הייחודיים של הסכסוך המשפחתי שנדרש בהם הסדר ייחודי באשר לאופן יישובם בערכאות שיפוטיות. סכסוכים אלה מתאפיינים בכך שטרם הסכסוך המשפטי נוצר סכסוך אישי בין הצדדים הנוגע לקשרי הזוגיות והמשפחה המשפיע על ההליך המשפטי ומושפע ממנו, וספק אם הוא ניתן לריפוי באמצעות סעדים משפטיים בלבד. מדובר בבעלי דין שיצטרכו פעמים רבות להמשיך ולקיים מערכת קשרים ביניהם גם לאחר סיום ההליך המשפטי, כדוגמת הורים לילדים משותפים אשר יש להם אחריות משותפת לגידולם ולדאגה לרווחתם הפיזית והנפשית.²³ משכך, התגבשה הבנה שהתדיינות המשפטית ככלל איננה הדרך הרצויה לפתרון סכסוכים משפחתיים היות וההליך המשפטי גורם פעמים רבות להסלמת הסכסוך המשפחתי, בייחוד בהליכי גירושין של זוגות שלהם ילדים המוצאים עצמם בלב הקונפליקט הטעון בין הוריהם.²⁴

נמצא כי לגירושין השפעות מרחיקות לכת על התא המשפחתי בכלל ועל ילדים בפרט. ראשית, לגירושין יש השפעה כלכלית משמעותית על התא המשפחתי מעצם הפיצול למשקי בית שונים, והליכים משפטיים בין בני הזוג גוזלים משאבים רבים. שנית, בני המשפחה נאלצים להסתגל לסיטואציה חדשה ומורכבת, בין היתר בשל מעברי מגורים, וההליך המשפטי לא מסייע להסתגלות

²² תזכיר חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ו-2006.

²³ אלדר, לעיל ה"ש 16, בעמ' 1217.

²⁴ ענבר נבו ולהמן, לעיל ה"ש 9, בעמ' 27.

זו. שלישית, נמצא כי ילדים שחווים גירושין סובלים ממצוקה בתקופה שלאחר הגירושין,²⁵ והליכים משפטיים מעצימים ומאריכים מצוקה זו,²⁶ ועשויים להוביל לקשיי הסתגלות וקשיי התנהגות בקרב ילדים. בנוסף, ההליך המשפטי עשוי להוביל כאמור להסלמת הסכסוך.

בשל ההכרה בייחודיות מאפייני הסכסוך המשפחתי עלה הצורך ביצירת חיבור מוסדי בין התחום המשפטי לתחום הטיפולי. השופטת הילה מלר-שלו במאמרה מתייחסת לעבודה המשותפת של הערכאות השיפוטיות ויחידות הסיוע לצידן כמרחב "משפטיפולי",²⁷ כלומר, מרחב שנוצר מחפיפה בין השדה המשפטי והשדה הטיפולי. לטענת מלר-שלו, מרחב זה מאפשר את פתרון הסכסוכים המשפטיים בצורה הטובה ביותר יחד עם דאגה לרווחת בני המשפחה.

במדינות שונות בעולם קיימת מעורבות שונה של המדינה בהסדרת הסכסוכים המשפחתיים. באוסטרליה, אשר הייתה המדינה הראשונה שהקימה ערכאה לסכסוכי משפחה ששילבה זרוע טיפולית בתוכה, החוק מחייב כל זוג המבקש לפתוח בהליכים משפטיים לפנות קודם לכן להליך יישוב סכסוך חיצוני כגון גישור. לשם כך, הוקמו מרכזים בקהילה הממומנים על ידי המדינה, הנותנים שירותי גישור ויישוב סכסוך אחרים.²⁸

בדומה לכך, גם בניו זילנד ישנה חובה לקיים הליך גישור לפני שניתן לפנות לבית המשפט להגיש תובענה בסכסוך משפחתי. במספר מדינות הגישור המוקדם הוא חובה בנושאים מסויימים כגון משמורת והסדרי ביקורים.²⁹ במדינות אחרות ההליך הטיפולי אינו מנדטורי, והזרוע הטיפולית מעניקה שירותים לבתי המשפט, או לזוגות שמעוניינים בכך.³⁰

בדצמבר 2011 הוועדה הציבורית לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין, בראשותו של פרופ' דן שניט, קבעה אף היא כי הדאגה לטובת הילד מחייבת שטרם הגשת כתבי בית דין, ינסו ההורים להגיע להסכמות באמצעות יחידת הסיוע. הוועדה המליצה לקבוע חובה להשתתף בפגישות המהו"ת לפני הגשת תביעה בדומה להמלצת וועדת שנהב.³¹

²⁵ להרחבה ראו: יואב שורק **כיצד ילדים להורים השרויים במאבק תופסים את איכות חייהם** 11 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2017).

²⁶ להרחבה ראו: Nehami Baum *Divorce Process Variables and the Co-parental Relationship and Parental Role Fulfillment of Divorced Parents*, 42 (1) FAMILY PROCESS 117, 120 (2003)

²⁷ הילה מלר-שלו "המרחב ה"משפטיפולי": מופעי המפגש בין ה"משפטי" ל"טיפולי" בעבודת יחידות הסיוע ובתי המשפט לענייני משפחה" **המשפט** כג 87, 92 (תשע"ז).

²⁸ Kaspiew, R., Gray, M., Weston, R., Moloney, L., Hand, K., Qu, L. & the Family Law Evaluation Team. (2009) *Evaluation of the 2006 family law reforms*. Melbourne: Australian Institute of family studies.

²⁹ Kitzmann, K. M., Parra, G. R., & Jobe-Shields, L. (2012). A review of programs designed to prepare parents for custody and visitation mediation. *Family Court Review*, 50(1), 128-136. doi:10.1111/j.1744-1617.2011.01434.x

³⁰ ברוקדייל, לעיל ה"ש 4.

³¹ משרד המשפטים הוועדה הציבורית לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין – וועדת שניט 45 (2011)

פרק שני – הליך חקיקת החוק והתקנות

1. עיכוב ביישום המלצות דוח וועדת שנהב

דוח וועדת שנהב פורסם בשנת 2006, אולם החוק להסדר התדיינויות המבוסס על התזכיר המוצע נחקק רק שמונה שנים מאוחר יותר, בשלהי 2014. אחת הסיבות המרכזיות לעיכוב ביישום ההמלצות היה הצורך בהקמת יחידות סיוע ליד הערכאות הדתיות שאף להן ישנה סמכות לדון בענייני משפחה. עם חקיקת חוק בתי הדין הדתיים (יחידות סיוע), תשע"א-2011, ולאחריו צו בתי דין דתיים (הקמת יחידות סיוע בבתי דין רבניים, דרכי הפעלתן וסדרי עבודתן), תשע"ג-2013, הוקמו יחידות הסיוע ליד בתי הדין הרבניים, ובכך התאפשר הליך החקיקה של חוק הסדר התדיינויות, תוך קביעה כי הוא יחול בצו בבתי דין דתיים נוספים בעתיד.

2. חקיקת החוק להסדר התדיינויות

החוק, שנחקק בשלהי כהונת הכנסת ה-19 מבוסס על נוסח החוק האמור שהציעה וועדת שנהב, והוא הובא לכנסת במסגרת הצעת החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשע"ד-2014 ביוזמת משרד המשפטים.³² במהלך הדיונים בכנסת הנוסח אוחד עם שלוש הצעות חוק פרטיות.³³ מלכתחילה נקבע כי תחילת החוק תהיה חצי שנה מיום פרסומו, ואולם היות שהוא נחקק בסמיכות לפיזור הכנסת ה-19, תקופת ההערכות ליישומו חפפה לתקופת בחירות לכנסת ה-20 והדבר גרם לקשיים רבים בהערכות. כך, לדוגמא, העדר אישור של תקציב המדינה מנע את מימוש החוק מבחינה תקציבית, ובשל כך, לא ניתן היה לבצע את הקבוע בחוק והיה צורך בדחיית תחולתו.³⁴ בעקבות זאת, עם כינוס הכנסת ה-20 נדחתה תחילת החוק בעשרה חודשים, והחוק נכנס לתוקף רק ביום י"א בתמוז התשע"ו, 17 ביולי 2016.

3. ההערכות ליישום החוק

יחידות הסיוע נערכו ליישום החוק בהיבטים שונים. נוסחו נהלים חדשים שקבעו את דרכי הטיפול של היחידות בפונים ליחידות במסגרת החוק החדש (בהשוואה לתקופה שקדמה לחוק). במהלך השנה שקדמה לכניסת החוק לתוקף נערכו ביחידות הסיוע הכשרות שכללו הכרה של החוק והתקנות ומשמעותן, והערכות שינוי בעבודת היחידות מול הערכאות השיפוטיות, תוך העברת

³² במסגרת תזכיר החוק הממשלתי נעשה ניסיון יחד עם עיגון המלצות ועדת שנהב, ליתן מענה גם לבעיית מירוץ הסמכויות שבין הערכאות אך בהצעת החוק שהובאה בסופו של יום לכנסת ירד חלק זה.

³³ הצעת חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשע"ד-2014, פ/19/2049; הצעת חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשע"ד-2014, פ/19/2046; הצעת חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשע"ד-2014, פ/19/2555.

³⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 41 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 9 (10.09.2015).

המוקד העיקרי של עבודת היחידות לקיום פגישות המהו"ת. זאת, בניגוד לתפקידן של יחידות הסיוע בעבר אשר התמקד בהתערבות בשעת משבר; הערכה ראשונית של הסכסוך; עידוד לגיבוש הסכמות, ואף כלל ניהול הליכי גישור מלאים לצורך הגעה להסכם. בעקבות השינוי האמור במיקוד עבודת יחידות הסיוע היה צורך להטמיע בקרב העובדות את השינויים באופי עבודת היחידות, ובהגדלה משמעותית מאוד של היקפי הפניות.

נערכו דיונים עם הנהלות בתי המשפט ובתי הדין הרבניים, לתיאום דרכי העברת המידע בין מזכירות הערכאות ויחידות הסיוע באופן שוטף ומהיר, כולל תיאום ההזמנות הראשוניות לפגישות המהו"ת ביחידות הסיוע על ידי מזכירות בתי המשפט ובתי הדין הרבניים. בנוסף, נערכו התאמות של מערכת ניהול התיקים ביחידות הסיוע, ונעשתה הבחנה בין תיקי מהו"ת על פי החוק לבין תיקים המופנים מבית המשפט ובתי הדין הרבניים.

כהיערכות לכניסת החוק לתוקף נוספו 41 תקנים ליחידות הסיוע. מתוכם 27 עובדות סוציאליות. לראשונה נוספו ביחידות הסיוע 14 עורכות דין, בכדי לעמוד בדרישות החוק לעניין מתן מידע משפטי. בשנה השנייה ליישום החוק התקבלו 18 תקנים נוספים: 8 תקני עו"ס, 4 תקני עו"ד ו-6 תקני מינהל. אולם, לאור הצורך באיוש תקנים קיימים, ועיכובים בקליטת התקנים החדשים, עדיין לא נסתיימה מלאכת איוש כלל התקנים.³⁵ בטרם כניסת החוק לתוקף, הובהר כי תוספת התקנים החדשים תיבחן לאחר תחילת יישום החוק, והייתה הבנה כי ייתכן ויידרשו תקנים נוספים.³⁶

על בסיס הנחת עבודה זו ולאחר בחינת צרכים מדוקדקת נמצא כי חסרים ביחידות הסיוע כיום 23 תקני עובדים סוציאלים נוספים, 5 תקני מנהל ו-8 תקנים לעורכי דין. תקנים אלו התבקשו בתקציב 2020 וחלקם מיועדים להחלת החוק להסדר התדיינות בבתי הדין השרעיים.

אף הנהלת בתי המשפט נערכה ליישום החוק בכלל ההיבטים. בין היתר, גובשו נהלי עבודה לגורמי מינהל, בוצעו שינויים מחשוביים נדרשים במערכת "נט המשפט", נערכו הדרכות והכשרות לשופטים וליתר העובדים ואף התקיימו ישיבות לתיאום ממשקי העבודה בין בתי המשפט ליחידות הסיוע.

בבתי הדין הרבניים ערכה ההנהלה ימי עיון בנוגע ליישום החוק עבור הדיינים, וכן הכשרות וימי עיון לעובדי מזכירות בתי הדין הרבניים. כמו כן, הוכנסה למערכת המחשוב של בתי הדין הרבניים מערכת המסייעת למזכירות בתי הדין לנהל את התיקים המתנהלים בהתאם להוראות החוק.

כחלק מהיערכות הערכאות המשפטיות הוזמנה הנהלת יחידות הסיוע לקחת חלק בהכשרה והסברה בפני פורומים שונים של עובדי הערכאות המשפטיות, וכן התקיימו התייעצויות ותיאומים שוטפים.

³⁵ נתונים שנמסרו על ידי הנהלת יחידות הסיוע.

³⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 41 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 6 (10.09.2015).

4. הערכות הסיוע המשפטי ליישום החוק

הסיוע המשפטי, כחלק ממשרד המשפטים, המייצג גם בתובענות עליהן חל החוק, נדרש אף הוא להיערך לקראת כניסתו לתוקף של החוק. המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי הינם מתדיינים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך ואין באפשרותם לממן ייצוג משפטי והליכי גישור. על כן, וכדי שהמגבלה הכלכלית לא תהווה מכשול בפני יישום החוק בתיקים אלו, ובכדי לוודא ייצוג שוויוני ללקוחות הסיוע המשפטי כאשר נדרש ייצוג כאמור, הוחלט לאשר ייצוג משפטי על ידי הסיוע המשפטי הן בשלב פגישות המהו"ת והן בהליך הגישור עצמו.

מעבר לכך, היקף פעילות הסיוע המשפטי בתחום, והיותו גוף ציבורי, הובילו להבנה כי לסיוע המשפטי עשויה להיות השפעה משמעותית על יישום החוק. לפיכך המימון של השירות המשפטי לזכאים לכך ואופן התשלומים לעורכי הדין, נבחנו מתוך רצון שהמשאבים הציבוריים ינותבו ביעילות ובאופן המממש את מטרות החוק, מחד גיסא, והבטחת שוויון בפני החוק ללקוחות הסיוע המשפטי מאידך גיסא.

בהמשך לאמור, נעשו פעולות להטמעת הגישה המבקשת ליישב סכסוכים בהסכמה תוך צמצום ההתדיינות המשפטיות. נערכו הכשרות בכל הארץ ביחס לחוק הסדר התדיינות, תוקן חוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972, ותוקנו תקנות הסיוע המשפטי, תשל"ג-1973, כך שעורכי דין יוכלו ללוות בליווי משפטי את ההליך וכדי ששכר הטרחה המשולם לעורכי הדין המתמנים על ידי הסיוע המשפטי יתמרץ הגעה להסכמות במסגרת ההליך. מבנה שכר הטרחה הקבוע כיום מבטיח כי עורך הדין יוודא הגעת הלקוח לפגישות ביחידות הסיוע.

כאמור הייתה הבנה כי הבאתם של בעלי הדין המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי אל סופו של ההליך ליישוב סכסוך מבלי שתהיה להם האפשרות לממן את המשך תהליך ההגעה להסכמות (באמצעות גישור או הליך דומה אחר), תיצור ברירת מחדל לפיה זוגות מעוטי יכולת ימתינו עד תום תקופת עיכוב ההליכים בכדי להגיע להתדיינות השיפוטית, הממומנת במלואה על ידי המדינה ובכך, דווקא אצל מעוטי היכולת לא תושג תכלית החוק. על כן אושר תקציב מיוחד למימון הליכי הגישור של מתדיינים שהם מיוצגי הסיוע המשפטי וכן אושר ליווי משפטי במהלך יישוב סכסוך בהסכמה, מה שלא היה קיים קודם לכן.³⁷

5. התקנת התקנות

טרם כניסת החוק לתוקף קבעה שרת המשפטים את התקנות להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה המפרטות הוראות שונות לביצוע החוק. התקנות מפרטות את אופן ניהול ההליך על מועדיו השונים,

³⁷ כפי שיפורט בהמשך תקציב זה בסופו של יום כמעט ולא נוצל למטרה לשמו הוא נועד, בשל קשיים שעלו במנגנון ההפניה לגישור.

באופן המאפשר את השגת מטרות החוק. נקבעו בתקנות טפסים מובנים שבאמצעותם מתנהלים השלבים השונים של ההליך, הגשת הבקשה; זימון הצדדים לפגישות המהו"ת; הודעת הצדדים על החלטתם לאחריהן. הטפסים נקבעו בכדי לוודא שבהתאם לקבוע בחוק הצדדים לא יפרטו טענות שונות טרם פגישת המהו"ת ובמשך תקופת עיכוב ההליכים, באופן המחבל בסיכוי להסכמתם ליישוב הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט. יחד עם זאת, וכהוראת המחוקק, התקנות מסדירות את האופן שבו ניתן להגיש בקשות לסעדים זמניים, לסעדים דחופים, ובקשות לקיצור תקופת עיכוב ההליכים, אף כאן באמצעות טפסים מובנים.

בקשה ליישוב סכסוך מוגשת לערכאה שיפוטית, אשר תפקידה להמציא למבקש ולמשיב הזמנה לפגישת מהו"ת ראשונה. כפי שפורט בפרק הראשון, בפגישות המהו"ת הראשונות נפגשים הצדדים עם עובדים סוציאליים מטעם יחידות הסיוע, ומבלי שעורכי דינם משתתפים בהן. לאחר הפגישה יכולה יחידת הסיוע לזמן את הצדדים לעד שלוש פגישות מהו"ת נוספות. במסגרת הפגישות יכולים הצדדים להגיע ביניהם להסכמות, ואף לקבוע הסכם כולל שיקבל תוקף של פסק דין בערכאה השיפוטית.

החוק קובע כי דינה של ההזמנה לפגישת מהו"ת כדין הזמנה לבית משפט, ועל כן התקנות קובעות כי במידה ואחד הצדדים לא התייצב לפגישה, על יחידת הסיוע לדווח על כך לערכאה השיפוטית אשר רשאית להטיל הוצאות על הצד שלא התייצב, להאריך את תקופת עיכוב ההליכים או למחוק את הבקשה ליישוב סכסוך שהגיש הצד שלא התייצב.³⁸ מן המחקר של ברוקדייל, ומדיוני וועדת ההיגוי עולה כי תקנה זו אינה מיושמת בצורה מיטבית, ובפרק ההמלצות נדון בדרכים לתיקון העניין.³⁹

עוד קובע החוק כי התקנות יקבעו רשימת עניינים שבהם ניתן יהיה להגיש בקשה לסעד דחוף לערכאה שיפוטית בכל עת, על אף תקופת עיכוב ההליכים או אף בטרם הוגשה בקשה ליישוב סכסוך. התקנות מפרטות ארבעה עניינים: בקשה לאישור פעולה דחופה רפואית בקטין לרבות בדיקה; טיפול ואשפוז פסיכיאטרי דחופים כשאין הסכמה בין ההורים; בקשה להנפקת דרכון ולאישור יציאת קטין לחוץ לארץ לפעילות חינוכית קבוצתית או לצורך אחר שלא היה צפוי קודם לכן כשהיציאה אמורה להתקיים בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה; בקשה לסעד דחוף בעניין מזונות או בעניין הבטחת קשר של קטין עם כל אחד מהוריו, במקרים חריגים שבהם המתנה לפגישת המהו"ת הראשונה תגרום נזק של ממש לצדדים או לילדיהם, לפי העניין; תובענה דחופה לגירושין כשהנתבע המתגורר מחוץ לישראל נמצא בישראל, או בנסיבות מיוחדות אחרות, והכול ובלבד שהמתנה לתום תקופת עיכוב ההליכים עשויה למנוע את התרת הנישואין.⁴⁰

³⁸ תקי' 4 לתקנות.

³⁹ ברוקדייל, לעיל הי"ש 4.

⁴⁰ תקי' 12 לתקנות.

יצויין כי בהצעת החוק של וועדת שנהב משנת 2006, הומלץ כי השיח בנוגע למזונות זמניים (במידת הצורך) בתקופת עיכוב ההליכים ייעשה במסגרת פגישות המהו"ת, ובמידה שהצדדים לא יגיעו להסכמה בעניין זה, ניתן יהיה להגיש בקשה לאחר הגשת כתב התביעה, בחלוף תקופת עיכוב ההליכים. כלומר, עיכוב ההליכים בנוגע למזונות זמניים יהיה מוחלט. ואולם, בדיונים לקראת התקנת התקנות נשמעו קולות שונים שטענו כי עיכוב מוחלט כזה אינו מתחשב דיו במקרים שבהם ישנה דחיפות להסדרת מזונות זמניים, ופוגע קשות בצד הזקוק לסעד. בסופו של דבר נקבע בתקנות (כמפורט לעיל) שניתן להגיש בקשה לסעד דחוף שעניינו מזונות או הבטחת קשר של קטין עם כל אחד מהוריו גם במהלך תקופת עיכוב ההליכים, במקרים חריגים שבהם המתנה לפגישת המהו"ת הראשונה תגרום נזק של ממש לצדדים או לילדיהם.⁴¹ לצד קביעה זו נקבע כי ניתן גם לבקש קיצור של תקופת עיכוב ההליכים בעניין מזונות או החזקת ילדים וסדרי קשר במקרים חריגים שהוגשה בהם בקשה לסעד דחוף ושבהם המתנה לתום תקופת עיכוב ההליכים תגרום נזק של ממש לצדדים או לילדיהם.⁴² כמו כן הוספה הוראה בחוק לפיה אם הצדדים לא הגיעו להסכמה עד תום תקופת פגישות המהו"ת (של 45 או 60 יום אם הוארכה התקופה על ידי יחידת הסיוע) בעניין מזונות או החזקת ילדים, רשאים הצדדים להגיש בקשה בעניין זה לערכאה המוסמכת במסגרת תקופת עיכוב ההליכים שנותרה.⁴³ בדיוני הוועדה נשמעה טענה כי יעילותו של סעיף זה מוגבלת משום שלמעשה היא חלה רק בתום תקופת עיכוב ההליכים, כאשר נותרו לצד המבקש רק 15 ימי צינון, שלאחריהם ממילא יוכל להגיש בקשה כזו במסגרת התביעה העיקרית.

התקנות קובעות כי הערכאה השיפוטית רשאית לקצר את תקופת עיכוב ההליכים הקבועה בחוק בעקבות בקשה מאחד הצדדים, או פנייה מיחידות הסיוע, בנושאים מסוימים הקבועים בתקנות כגון לצורך הגשת בקשה דחופה בעניין העברת ילד למסגרת חינוכית, טיפול פסיכולוגי, או בנוגע להחזקת ילדים וסדרי קשר אם ההמתנה תגרום נזק של ממש לצדדים. מקרים נוספים בהם רשאית הערכאה לקצר את תקופת עיכוב ההליכים הם מקרים בהם הוגש כתב אישום נגד הצד השני, כאשר המשיב הוא אסיר, או שכתובתו לא ידועה. ערכאה השיפוטית רשאית גם להאריך את תקופת עיכוב ההליכים במצבים בהם לא התקיימה פגישת מהו"ת בשל סיבות שונות ובשל סיבות המנויות בתקנות.⁴⁴

6. הקמפיין הציבורי שנערך בסמוך לכניסת החוק לתוקף

לקראת כניסת החוק לתוקף, נערך על ידי לשכת הפרסום הממשלתית קמפיין בערוצי הרדיו והמדיה שהדגיש בעיקר את הצורך לנסות ולמנוע את הסלמת הסכסוך בסכסוכי גירושין במשפחות בהם יש

⁴¹תקי' 12(א) לתקנות.

⁴²תקי' 16(א)4 לתקנות.

⁴³סעיף 3(ו) לחוק.

⁴⁴תקי' 16(ב) לתקנות.

ילדים, תחת הכותרת "לנסות להגיע להסכמות ולחסוך כאב, כסף וזמן, כדי שגם אתם תוכלו להיפרד ולהישאר תמיד הורים". בדיוני המעקב בכנסת נטען כי יש מקום להרחיב את ההסברה הציבורית ולעורר יותר מודעות, לאור מסרים שגויים שהועברו בחלק מכלי התקשורת, וזו אף אחת ההמלצות של המחקר של ברוקדייל.

פרק שלישי – יישום החוק

1. אתגרים שנתגלו עם תחילת יישומו של החוק

בשלב הראשון של כניסתו לתוקף של החוק היו קשיים שניתן להגדירם "חבלי לידה" שנבעו בין השאר מכך שהיה על ציבור המתדיינים ועורכי הדין להסתגל לשינוי המהותי שהביא עמו החוק, ומן הצורך להשלים את היערכות יחידות הסיוע לחוק. בחודשים הראשונים ליישום הוגשו בקשות רבות ליישוב סכסוך, ונוצרו עומסים כבדים ביחידות הסיוע. מנתונים שדווחו לכנסת, בששת החודשים הראשונים ליישום החוק הוגשו כ-12,000 בקשות ליישוב סכסוך, מתוכן 3,200 בשבועות הראשונים לאחר פגרת הקיץ של 2016. העומסים נבעו מן העובדה שהחוק נכנס לתקפו בתקופת פגרה, ובאותה עת מזכירויות בתי המשפט לענייני משפחה שבתו במסגרת סכסוך עבודה, כך שלא ניתן היה להגיש בקשות עד לתום הפגרה בראשית ספטמבר 2016. בנוסף, היו עיכובים באיוש כלל התקנים החדשים שהוקצו ליחידות הסיוע לאור כניסת החוק לתוקף, וביחידות מסוימות לא היה דיור מספק לעובדות החדשות. במקרים רבים הוגשו בקשות עבור אותה המשפחה בשתי ערכאות במקביל, ולעיתים אף באותה הערכאה; הוגשו בקשות ללא צורך כלל; והייתה תופעה רחבה יחסית של אי הגעת הצדדים לפגישת המהו"ת שנקבעה. כל אלה הביאו לכך שנקבעו פגישות מהו"ת רבות שלא לצורך ונוצר תור ארוך ועיכובים בקביעת פגישות מהו"ת ראשונות לפונים. מנתונים שהוצגו בחודשים הראשונים ליישום החוק עלה כי למעלה משליש מפגישות המהו"ת לא התקיימו בפועל בשל אי ההגעה של הצדדים.⁴⁵ כל אלו יצרו קושי ממשי לעמוד במסגרת הימים הקבועה בחוק לקיום פגישות המהו"ת עם הצדדים לסכסוך, ובחלק מיחידות הסיוע הצדדים הוזמנו לפגישת מהו"ת ראשונה בחלוף חודשיים, ולעיתים אף שלושה חודשים ממועד הגשת הבקשה.

בתום כחצי שנה ליישום החוק, ולאור הפקת לקחים ראשונית, נערכו תיקונים לתקנות, שנועדו לתת מענה לעניין העמידה במועדים לקיום פגישות המהו"ת, מה שהביא להפחתה בעומסים. בין היתר, נוספה תקנה שנועדה לאפשר לערכאה השיפוטית ולרשם הערכאה השיפוטית, למחוק בקשה ליישוב סכסוך בעניינים שהחוק לא חל בהם או שהתברר כי התקבלה בניגוד להוראות התקנה. תקנה חדשה נוספת קבעה כי במקרים בהם בקשה ליישוב סכסוך הוגשה עם בקשה לקיצור תקופת עיכוב הליכים, לא תומצא לצדדים הזמנה לפגישת מהו"ת אלא אם בקשת הקיצור תידחה.

בתאריך ה-16.09.16 עתרה קבוצת עורכי דין לבית המשפט העליון (בג"צ 4649/16) כנגד חוקתיות החוק להסדר התדיינויות בטענה לפגיעה בזכות הגישה לערכאות.⁴⁶ העותרים דרשו לבטל את החובה לפנות להליך יישוב סכסוך טרם הפנייה לערכאות. העתירה נמחקה לאחר שהוצע לעותרים

⁴⁵ ברוקדייל, לעיל ה"ש 4, בעמ' 18. בשנה הראשונה ליישום החוק רק 68% מהמשפחות שהגישו בקשה ליישוב סכסוך השתתפו בפועל בהליך המהו"ת.

⁴⁶ בג"צ 4649/16 אבי גפן, ואח' נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 04.05.2017).

למשוך את העתירה, ולחכות עד לאחר הדיווחים לכנסת לפי סעיף 8 לחוק בכדי שיוכלו להבין מתוך הניסיון שהצטבר מה השלכותיו המעשיות של החוק.

וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת ערכה חמישה דיוני מעקב אחרי יישומו של החוק. בישיבות אלו נדונו נתונים שדווחו לכנסת לפי החוק בתום שנת היישום הראשונה, ולאחר מכן בתום שנת היישום השנייה לחוק, וכן קשיים יישומיים שונים. לא נערך דיון מעקב בנתונים שדווחו לכנסת לפי חוק בתום שנת היישום השלישית לחוק עקב פיזור הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-21.

2. מינוי ועדת ההיגוי

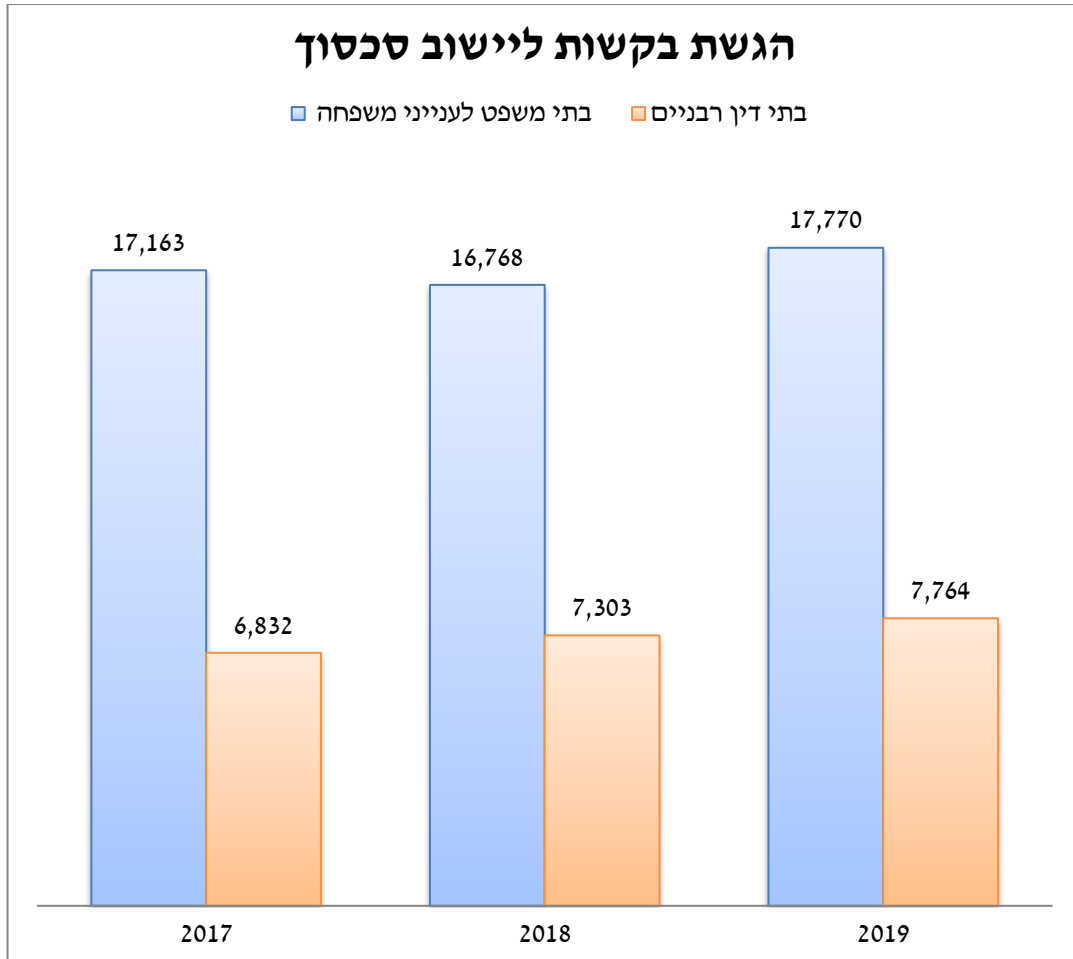
ביום ה-24 למאי 2017, החליטה שרת המשפטים איילת שקד על הקמת ועדת היגוי למעקב אחר יישום החוק, בראשות עו"ד בתיה ארטמן ובהשתתפות כלל הגורמים האמונים על יישום החוק ובכלל זה ייעוץ וחקיקה, הנהלת יחידות הסיוע, נציגי הנהלות הערכאות השיפוטיות, הסיוע המשפטי, לשכת עורכי הדין ונציגי ציבור שהיו מעורבים בחקיקה, על מנת לאתר קשיים יישומיים ולהציע הצעות לפתרון "תוך כדי תנועה", וכן לגבש המלצות לתיקונים בתום תקופת הוראת השעה. בחלק מן הישיבות השתתפו גם נציגות של מזכירות בתי המשפט, בהתאם לנושא הדיון. הוועדה כונסה לראשונה ביום 25.6.2017, וקיימה עשרים ושניים דיונים. בפרק הרביעי יוצגו עיקר דיוני הוועדה והמלצותיה.

3. פתיחת הליכי המהו"ת – ניתוח ממצאים סטטיסטיים

לצורך בחינת יישום החוק נערכו שלושה מחקרים, ונאספו נתונים מיחידות הסיוע, ומהסיוע המשפטי במשרד המשפטים. מחקר אחד נערך על ידי מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל ביוזמת משרד הרווחה, שעסק ביישום החוק ביחידות הסיוע בשלבים הראשונים של הוראת השעה. מחקר שני נערך מטעם מחלקת המחקר של הרשות השופטת ועסק ביישום החוק בבתי המשפט לענייני משפחה, ומחקר שלישי נערך מטעם מחלקת המחקר של משרד המשפטים ועסק ביישום החוק בבתי הדין הרבניים. מאז מחקרים אלה, נאספו נתונים נוספים באמצעות מערכת המחשוב של בתי הדין הרבניים ומחלקת המחקר של הנהלת בתי המשפט. להלן יוצגו עיקרי הנתונים הרלוונטיים:

3.1 הגשת בקשה ליישוב סכסוך:

הליך מהו"ת נפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך. בכל שנה מאז יישום החוק, נפתחו כ-24,000 תיקי בקשות ליישוב סכסוך, כ-70% מהם בבתי המשפט לענייני משפחה, וכ-30% בבתי הדין הרבניים.



3.2 הגשת בקשות לסעדים זמניים ודחופים:

החוק מאפשר הגשת בקשות לסעדים זמניים לפי תקנה 10 ולסעדים דחופים לפי תקנה 12, בהם מכריעה הערכאה השיפוטית, וזאת בתוך תקופת עיכוב ההליכים. בקשות לסעדים דחופים אלו, מלבד בעניין מזונות או קשר בין קטין להוריו, מוגשים בלא צורך בהגשת בקשה ליישוב סכסוך באותו עניין, וסעדים זמניים מוגשים יחד עם הבקשה ליישוב סכסוך. התקנות מפרטות את אופן הגשת הבקשות הללו בטפסים מובנים. הסעדים הזמניים הכלולים במסגרת התקנות הם: סעדים לשמירת מצב קיים ולעיכוב יציאה מן הארץ.⁴⁷ טרם יישום החוק היה חשש כי צדדים יעשו ניסיון

⁴⁷ תקי' 10 לתקנות.

לנהל את התיק העיקרי בערכאה השיפוטית באמצעות הגשת בקשות לסעדים זמניים ודחופים, ובכך לסכל את קיום הליך המהו"ת. בכדי לבחון האם ישנה תופעה כזאת, המחקרים בדקו האם מוגשות בערכאות השונות בקשות לסעד זמני או דחוף שבהן עילת הסעד אינה עומדת באחת מהעילות שבתקנות. בדיקת נתון זה נבחנה באופן מדגמי מתוך הבקשות שהוגשו לבתי המשפט ובתי הדין הרבניים. נמצא כי בבתי המשפט הוגשו בקשות לסעד זמני ב-7.4% מן התיקים (37 תיקים מתוך מדגם של 502), ובקשות לסעד דחוף ב-17.3% מן התיקים. בבתי הדין הרבניים הוגשו בקשות לסעד זמני ב-10.58% מהתיקים ובקשות לסעד דחוף ב-8.63% מהתיקים.⁴⁸

מן הנתונים הללו ניתן להסיק לכאורה כי בשתי הערכאות הצדדים לא משתמשים באופן תדיר מדי בבקשות לסעדים זמניים או דחופים בתקופת עיכוב ההליכים, והבקשה ליישוב הסכסוך לרוב מתנהלת ללא התערבות שיפוטית של הערכאה אליה הוגשה. במקרים שבהם בכל זאת מתבקש סעד, הסעד השכיח ביותר הוא צו עיכוב יציאה מהארץ. בבתי המשפט נמצא כי שליש מן הבקשות לסעד דחוף ומעל למחצית מן הבקשות לסעד זמני נענו בחיוב על ידי השופטים.⁴⁹ בבתי הדין הרבניים נמצא כי ב-86% מהסעדים הזמניים וב-26% מהסעדים הדחופים שהתבקשו- התקבלה הבקשה.⁵⁰ עוד נמצא כי רק 55% מהסעדים הזמניים הוגשו על גבי הטופס המובנה שהותקן בתקנות, לעומת זאת, כל הסעדים הדחופים הוגשו על גבי הטופס המובנה.⁵¹

ניתוח הממצאים:

ניתוח הממצאים מעלה כי החשש שהיה בתחילת יישומו של החוק לפיו יעשה שימוש נרחב באפשרות לניהול הסכסוך כתביעה בפני ערכאה שיפוטית באמצעות הבקשות לסעדים זמניים ולסעדים דחופים לא התממש בסופו של דבר. נמצא כי יש שימוש מועט בסעדים אלו. עם זאת, עולה כי בכמחצית מן הבקשות לסעד דחוף, ספק אם היה מקום להגיש את הבקשה בהתאם לחוק ולתקנות, והערכאות השיפוטיות נוטות לקבל את הבקשות אף על פי כן. וועדת ההיגוי ממליצה להביא ממצא זה בפני הערכאות השיפוטיות.

מגמת החוק הייתה לקבוע חריגים מעטים, והמלצות דוח וועדת שנהב היו שלא לאפשר כלל הגשת בקשה למזונות והבטחת קשר בתקופת עיכוב ההליכים. כאמור לעיל, בסופו של דבר הוחלט לכלול בתקנות אפשרות לבקשת סעד דחוף במקרים בהם ישנה דחיפות כגון בקשה לאישור הליך רפואי בקטין, או הנפקת דרכון ואישור יציאה מן הארץ של קטין וכן בקשה למזונות במקרים שבהם המתנה לפגישת המהו"ת הראשונה תגרום לנזק של ממש. לוועדת ההיגוי ברי כי אין מקום להרחיב

⁴⁸ מחקר בתי המשפט, לעיל ה"ש 44, בעמ' 25; מחקר בתי הדין הרבניים, לעיל ה"ש 45, בעמ' 3.

⁴⁹ מחקר בתי המשפט, לעיל ה"ש 47, בעמ' 42.

⁵⁰ מחקר בתי הדין, לעיל ה"ש 49, בעמ' 5.

⁵¹ שם, בעמ' 4-5.

את העילות לסעד דחוף מעבר לכך, מפני שבכך יתאפשר לצדדים שלא לבחון את אפשרויות יישוב הסכסוך בדרכי שלום.

יודגש, כי נתונים אלה ניתחו את הממצאים משנת 2017 ומאז אין ברשותנו נתונים חדשים. לעמדת וועדת ההיגוי, נדרש מחקר המשך בכדי לבחון האם נמשכת המגמה האמורה, או שמא השתנתה.

3.3 הגשת בקשות לקיצור תקופת עיכוב ההליכים

מהמחקרים עלה כי אין שימוש נרחב גם בבקשות מסוג זה. בבתי משפט לענייני משפחה הוגשה בקשה לקיצור תקופת עיכוב ההליכים ב-12.2% מן התיקים. בבתי הדין הרבניים הוגשו בקשות לקיצור הליכים ב-8% מהתיקים בלבד.⁵² במרבית המקרים המשמעות המעשית של בקשה לקיצור תקופת עיכוב ההליכים היא סיום תקופת עיכוב ההליכים עם קבלת הבקשה. גם בנושא זה הנתונים המצויים ברשותנו הינם פרי מחקר שנערך בתחילת יישום החוק, ונדרש מחקר המשך כדי לעמוד על המגמות העדכניות.

4. ניהול הליך המהו"ת - ניתוח ממצאים סטטיסטיים

4.1 התייצבות הצדדים להליכי המהו"ת

תקנה 4 לתקנות הסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה, תשע"ו-2016 קובעת כי הצדדים חייבים להגיע לפגישות המהו"ת, וכי אי-הגעה כמוה כאי-התייצבות בבית המשפט. ואולם, בשנה הראשונה ליישום החוק כ-45% מן הפגישות שנקבעו לא התקיימו מפני שצדדים לא הופיעו לפגישה. בשנה השנייה, חל שיפור מסוים בהתייצבות הצדדים (35% שלא התייצבו) וגם עלייה בהיקף הפגישות, ובשנה השלישית אחוז אי-ההתייצבות עמד על 30%.

לפי המחקר של ברוקדייל שנערך בשנת היישום הראשונה של החוק, אצל מחצית מהמשפחות ההליך הסתכם בפגישה אחת בלבד, והיתר השתתפו בפגישות מהו"ת נוספות.⁵³ מנתוני יחידות הסיוע שנאספו לאורך יישום החוק עולה כי מרבית המשפחות משתתפות בפגישה אחת עד שתי פגישות.

⁵² לגבי החלטת הדיין בבתי הדין הרבניים, ב-46.42% מהמקרים דיין אישר את הבקשה, ב-14.3% דיין דחה אותה, וב-39.3% לא ניתן לדעת מהמידע בתיק את שארע במדיוק. בבחינת הנתונים האם הבקשה הוגשה על הטופס המובנה בתקנות, נמצא שרק כמחצית מהבקשות הוגשו על גבי הטופס, ונקודה זו דורשת התייחסות. לא נאספו נתונים מקבילים במסגרת המחקר על בתי המשפט לענייני משפחה.

⁵³ ברוקדייל, לעיל הי"ש 4, בעמ' 47.

תרשים 2:

שנה ראשונה	שנה שנייה	שנה שלישית	
16/07/17 16/07/16	17/07/17 – 16/07/18	17/07/18 – 16/07/19	–
24,383	23,477	24,256	סה"כ בקשות ליישוב סכסוך
19,412	24,733	23,157	סה"כ פגישות מהו"ת שהתקיימו
13,126	15,168	13,842	כמות המשפחות שטופלו

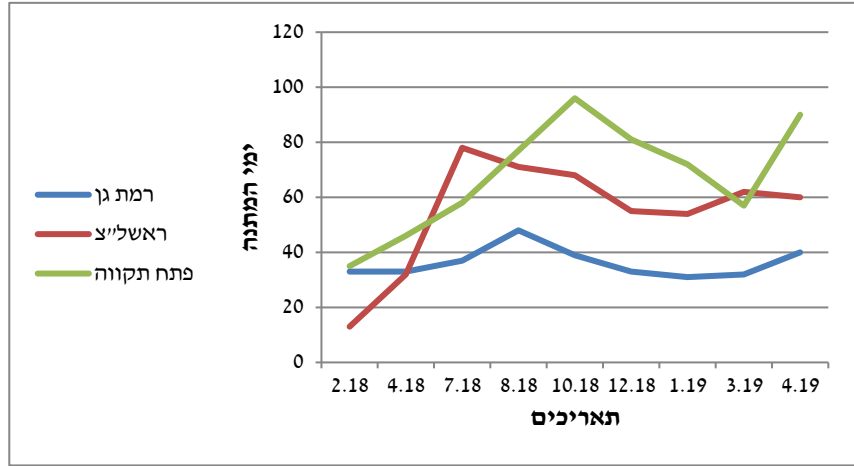
מנתונים שהועברו לאחרונה מבתי הדין הרבניים עולה שכ- 50% מכלל המגישים בקשות ליישוב סכסוך לא ערכו פגישות מהו"ת במסגרת ההליך ביחידות הסיוע. הועלתה השערה בקרב חברי הועדה, כי ייתכן שהדבר נובע ממקרים בהם במצבי משבר ומתח בן-זוגי פותח מי מבני הזוג בהליכים בבית הדין הרבני, מתוך להט הרגע או כאיום והתראה כלפי הצד השני, אך מבלי כוונה אמיתית ומלאה להמשיך ולממש את ההליך הגירושין. עם כניסת החוק להסדר התדיינויות נוצר מצב בו פתיחת ההליך בבית הדין הרבני נעשתה קלה ופשטה יותר לביצוע, על ידי הגשת בקשה ליישוב סכסוך בטופס סטנדרטי ללא צורך בעורך דין ועם אגרה נמוכה. ייתכן שדבר זה הביא להגשת בקשות ליישוב סכסוך רבות יחסית המוגשות עקב משבר זוגי זמני, כאשר לאחר שהרוחות נרגעות הצדדים זונחים את בקשתם ועל כן אינם מגיעים לפגישות המהו"ת שנקבעו עבורם.

4.2 מועד קיום פגישת המהו"ת הראשונה

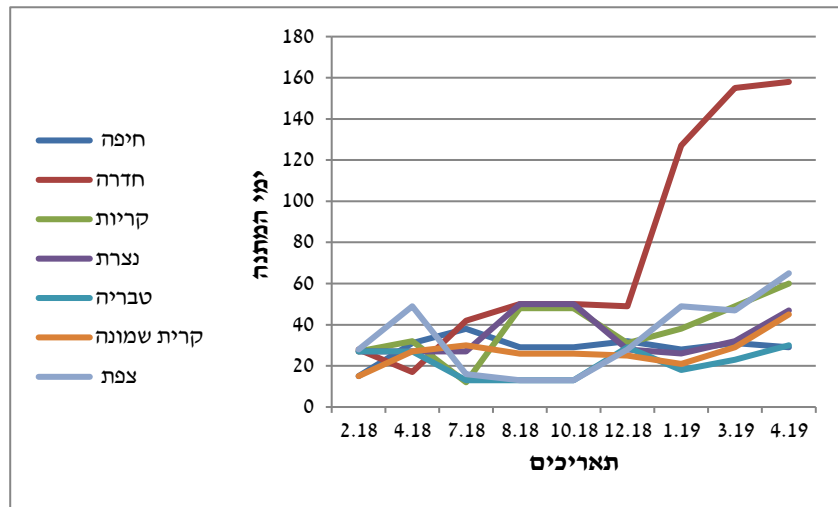
החוק קובע כי יש לקיים עד ארבע מפגשי מהו"ת בתוך תקופת עיכוב ההליכים. משכך, ישנה חשיבות רבה לקבוע את הפגישה הראשונה בסמוך ככל הניתן להגשת הבקשה. מזכירות הערכאה שלה הוגשה הבקשה קובעת את הפגישה בהתאם לזמינות עובדות יחידות הסיוע. להלן תרשימים אודות מספר ימי ההמתנה החולפים מיום הגשת הבקשה ועד לקיום פגישת המהו"ת הראשונה במחוזות השונים של בתי המשפט לענייני משפחה, ושל מחוזות בתי הדין הרבניים בין החודשים פברואר

2018, לאפריל 2019.⁵⁴ התרשימים מציגים את מספר ימי ההמתנה שמחכים צדדים עד לפגישת המהוו"ת הראשונה, בממוצע, בכל אחת מיחידות הסיוע בתאריכים הנתונים.

תרשים 3: בתי המשפט לענייני משפחה - מחוזות תל אביב ומרכז

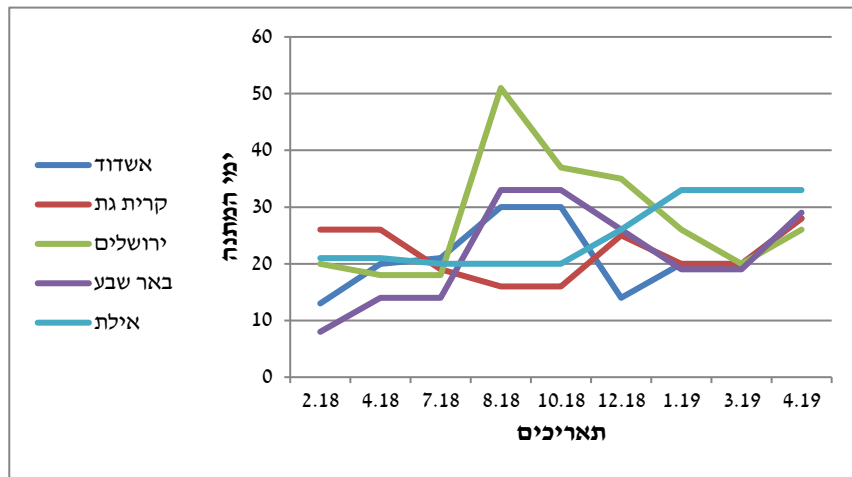


תרשים 4: בתי המשפט לענייני משפחה - מחוזות חיפה וצפון

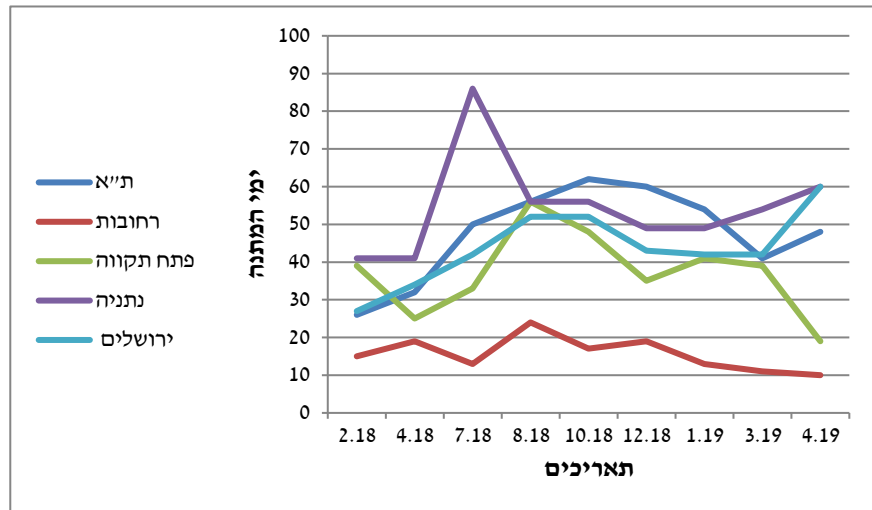


תרשים 5: בתי המשפט לענייני משפחה - מחוזות ירושלים ודרום

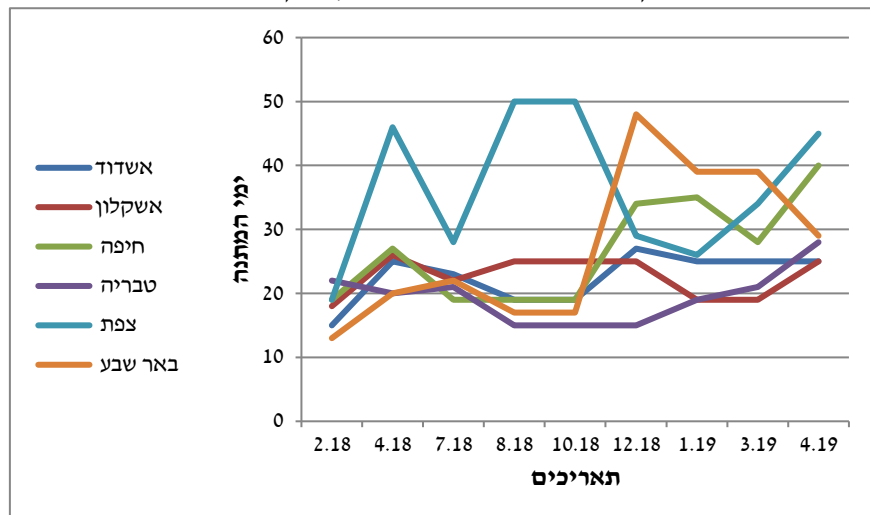
⁵⁴ הטבלאות נבנו על בסיס נתונים שנתקבלו מיחידות הסיוע.



תרשים 6: בתי הדין הרבניים – מחוזות ת"א, מרכז וירושלים



תרשים 7: בתי הדין הרבניים – מחוזות חיפה, צפון ודרום



בלוח שלהלן ישנו הסבר מפורט לגבי הסיבות בגינן ביחידות הסיוע השונות הפגישה הראשונה הנקבעת חורגת מעבר ל- 45 יום, כפי הנדרש בחוק.

סיבת העיכוב	יחידת סיוע
תהליכי איוש של תקנים חדשים נמשכו כשנה וחצי. כרגע לא מאויישים עדיין שני תקנים.	ביהמ"ש לענייני משפחה בפתח תקווה
תהליכי איוש תקנים נמשכו כשנה, עדיין לא מאויישים 2 תקנים.	ביהמ"ש לענייני משפחה בתל אביב
לאחר עיכוב של כשנה וחצי כרגע התקנים מאויישים.	בית הדין הרבני בתל אביב
לאחר עיכוב של למעלה משנה התקנים אוישו.	בימ"ש לענייני משפחה בראש"צ
איוש משרה אחת ביחידה בה בסך הכל שני תקנים התמשך מעבר לשנתיים, לפני כשנה התקבלה עובדת וישנו תהליך של צמצום פערים. תקן נוסף הועבר מיחידת סיוע אחרת ונמצא בהליכי מכרז. יצוין כי ישנה עליה גדולה במספר התושבים בעיר המובילה להערכה מחדש של הצרכים.	ביהמ"ש לענייני משפחה בחדרה
עו"ס יחידה של ביהמ"ש נותנת שירות גם להפניות של ביה"ד הרבני, ומכיוון שחסר תקן לעו"ס ביה"ד, העומס משפיע על ימי ההמתנה.	ביהמ"ש ביה"ד הרבני בצפת

ניתוח ממצאים:

כפי שניתן לראות מהנתונים הנ"ל, קיימת התאמה מובהקת בין ההמתנה החריגה לפגישה ראשונה לבין חוסר בתקנים. הליכי הטיפול באיוש תקנים מתארכים באופן בלתי סביר, לעיתים מעל שנה וחצי. בפרק הזמן בו לא מאויישים תקנים אלה, ישנה תחלופה של עובדים ותיקים, וגם התקנים המפונים על-ידם נשארים לא מאויישים לפרקי זמן ארוכים ביותר.

בכל רחבי הארץ מתבצע ניווד של עובדים מיחידות פחות עמוסות לאלה שיותר עמוסות, וגם הנהלת השירות רתומה לעזרת יחידות הנמצאות בחריגה. יחד עם זאת אין די בכל אלה כדי לפתור את

בעיית ההמתנה שנראה כי תיפטר רק לאחר השלמת צרכי כח האדם, כולל התקנים שהתבקשו מתקציב 2020.

בנוסף לאמור, לא מאויישים מזה למעלה משנה וחצי 4 תקני עורכי דין ו- 4 תקני מינהל. יצוין, כי בשנת 2018 אושרה תוספת של 4 תקני עורכי דין ליחידות הסיוע, נכון להיום שניים בלבד אוישו. נוסף על כך, שתי עורכות דין עזבו את יחידות הסיוע, והתקנים שלהם טרם אוישו. כוח האדם החסר משפיע על היכולת להציע מפגשים עם עורך דין תוך פרק זמן סביר בחלק מהיחידות, וכן על יעילות העבודה עקב המחסור המתמשך בעובדות מינהל.

בישיבה שהתקיימה בין סמנכ"ל הון אנושי במשרד הרווחה לבין גורמים שונים במשרד המשפטים בפברואר 2019, העלתה הנהלת יחידות הסיוע כי הליכי הגיוס במסגרת המכרזים הינם ארוכים מידי, מה שמביא לנשירה של מועמדים. כמו כן נטען, כי לעובדים לוקח זמן רב למצות את זכויותיהם הסוציאליות בתהליך הקליטה במשרד הרווחה, ועל-כן מועמדים מהססים לעזוב את עבודותיהם ולעבור ליחידות הסיוע.. כמו כן, נטען, כי פגישות המהו"ת יצרו עבודה אינטנסיבית יותר ולכן עובדים סוציאליים ותיקים בעלי הוותק הנדרש חיפשו הזדמנויות אחרות מתגמלות יותר. לפני כשנה, ניתנה תוספת מסוימת לעוסיו"ת ולעורכות הדין העובדות ביחידות הסיוע ומתח הדרגות שונה. וועדת ההיגוי ממליצה להמשיך ולבחון האם התוספת שניתנה מספיקה בכדי לשפר את מצב התקינה.

4.3 השתתפות עו"ד של יחידות הסיוע, ובאי כוח הצדדים בפגישות המהו"ת

במסגרת החוק הוקם שירות חדש של עריכת דין ביחידות הסיוע במסגרתו משולבות עורכות הדין של היחידה בהליך המהו"ת. המחקר של ברוקדייל העלה כי 28% מהמשתתפים דיווחו כי נפגשו עם עורכת דין מטעם יחידות הסיוע. מנתוני יחידות הסיוע עולה כי 25% מהפונים נפגשים עם עורך דין מטעם יחידות הסיוע. נתון זה מעודכן לסוף שנת 2019.

מראיונות העומק שנערכו במסגרת אותו מחקר עלה כי שילוב עורכות הדין ביחידות הסיוע תורם מאוד להליך. המחקר העלה כי בתחילת הדרך היו גם קשיים בשילוב עורכות הדין ביחידות הסיוע. האתגר המרכזי היה הניסיון לשלב בין הפרופסיות, וכניסתו של העולם המשפטי לתוך יחידה טיפולית. עם זאת, עם הזמן למדו עורכות הדין והעובדות הסוציאליות לעבוד בשיתוף והמרוואיינים במחקר דיווחו על שביעות רצון רבה מהעבודה המשותפת.⁵⁵

אשר לבאי כוח הצדדים- על אף הקשיים הראשוניים וחילוקי דעות ביחס למקרים בהם רק צד אחד מיוצג, דיווחו חלק מעובדות יחידות הסיוע על תרומתם של עורכי הדין להליך. נאמר כי בחלק

⁵⁵ שם, בעמ' 51.

מהמקרים העבודה עם עורכי הדין מסייעת ליישוב מהיר ויעיל של הסכסוך, וכי נוכחותם של עורכי הדין מאפשרת פעמים רבות להגיע להסכמות בצורה מהירה וחלקה.⁵⁶

מבחינת נתונים המחקר מצא כי 60% מן הצדדים לסכסוך בתקופת עיכוב ההליכים לא היו מיוצגים בתקופה זו כלל, 25% יוצגו בידי עורכי דין באופן פרטי, ו-15% בידי עורכי דין שמונו על ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים. מבין אלו שהיה להם ייצוג משפטי, השתתפו באי כוח רק ב-24% ממפגשי המהו"ת בפועל.⁵⁷

הנתונים אודות היקף מצומצם יחסית של צדדים מיוצגים בתקופת עיכוב ההליכים, בוודאי בידי עורך דין באופן פרטי, עשויים ללמד על כך שבתקופה זו, מתמקדים הצדדים בניסיון ליישב את הסכסוך בדרכים לבר משפטיות, בלא צורך בייצוג משפטי. הוועדה ממליצה לבחון זאת בהמשך יישום החוק.

4.4 פתיחת בקשות ליישוב סכסוך ובקשות לסעדים זמניים ודחופים בשתי ערכאות במקביל

מהשוואת פרטי המשפחות שהגישו בקשות ליישוב סכסוך בבתי המשפט לענייני משפחה, לפרטי המשפחות שהגישו בקשות ליישוב סכסוך בבתי הדין הרבניים במהלך שנת 2017 עולה כי כ-5% מהמשפחות הגישו בקשות בשתי הערכאות במקביל.⁵⁸

עם זאת, נתונים אלה מתייחסים לשנת הפעילות הראשונה של החוק, ומדיוני וועדת ההיגוי עלה כי למרות שהחוק לא קבע דבר בעניין חסימת דרכו של צד מלהגיש בקשות לסעדים זמניים בערכאה שונה מזו שבה נפתחה הבקשה ליישוב סכסוך, לא נמצאו סימוכין לכך שאנשים מגישים בקשות אלה בשתי ערכאות במקביל. נראה כי בפועל לא קיימת בעיה נרחבת של הגשת בקשות לסעדים זמניים בשתי ערכאות במקביל ולמעשה יש מיעוט של משפחות שמתדיינות בשתי הערכאות במקביל בהליך יישוב סכסוך זה. הוועדה ממליצה על מחקר המשך אף בשאלה זו.

4.5 קשיים לוגיסטיים

חקיקת החוק וקביעת ההסדר החדש הקבוע בו הצריכה תוספת תקינה ודיוור לצורך יישום החוק וקיום פגישות המהו"ת. בעת כתיבת הדוח עדיין קיימת בעיית דיוור ביחידות הבאות: יחידת הסיוע שליד בית הדין הרבני בתל אביב, יחידת הסיוע שליד ביה"ד הרבני בבאר שבע, יחידת הסיוע שליד

⁵⁶ שם, בעמ' 53.

⁵⁷ שם, בעמ' 51.

⁵⁸ מחקר בתי המשפט, לעיל הי"ש 47, בעמ' 31.

ביהמ"ש לענייני משפחה בצפת וכן ביה"ד הרבני בצפת ויחידת הסיוע שליד ביהמ"ש לענייני משפחה באילת.

קושי נוסף נובע מהימשכות הליכי המכרז לאיוש תקנים ביחידות הסיוע הן של עובדות סוציאליות והן של עורכות דין ועובדות מנהל. הקושי קיים הן ביחס לאיוש תקנים נוספים שניתנו לצורך יישום החוק והן ביחס לאיוש תקנים באופן שוטף, זאת נוכח תחלופת עובדות.

כאמור לעיל, דיונים שקוימו בנושא העלו כי קיימות מספר סיבות לקשיים האמורים באיוש התקנים: נטען כי הליכי הגיוס במסגרת המכרזים הינם ארוכים מידי, כי קשיים במימוש זכויות סוציאליות ביחידות הסיוע המקשים על גיוס מועמדים וכן כי העבודה אינטנסיבית ביחס לתגמול שהיה נמוך יחסית. וועדת ההיגוי סבורה כי יש לעשות כל מאמץ על מנת לפתור את הקשיים האמורים במטרה לצמצם את הקשיים הלוגיסטיים ביישום החוק.

4.6 מחסור בשירותי המשך

וועדת ההיגוי סבורה כי קיים מחסור משמעותי בשירותים ציבוריים נגישים עבור משפחות במצבי גירושין – הן שירותי גישור מטעם הסיוע המשפטי והן שירותי טיפול למתגרשים ולילדיהם. חסרים שירותים טיפוליים למצבים בהם מזהה עו"ס צורך בהפניית ילדיהם של צדדים לטיפול, וישנו מחסור בשירותים ציבוריים או מסובסדים ליישוב הסכסוך המשפחתי בדרכי שלום באמצעות גישור או הליך חלופי אחר.

מבקר המדינה כתב אף הוא דוח בנושא זה,⁵⁹ ממנו עולה כי משרד הרווחה העלה מספר פעמים את הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים ייעודיים למשפחות בהליכי גירושין, אולם טרם התגבשה תוכנית לטיפול בנושא זה. בנוסף, התקציב המופנה לשירותים הקיימים נמוך, מה שלא מאפשר מתן מענה לכלל הפונים, או שניתן מענה לאחר זמן רב וכן ישנם ערים בהם כלל לא מפועל שירות של תחנות טיפול.

המחסור במענים טיפוליים חמור יותר באזורי הפריפריה, בהעדר פריסה מספקת של תחנות לייעוץ נישואים, מרכזי קשר, עו"ס לסדרי דין ועוד.⁶⁰

הוועדה קוראת לחשיבה על נושא המענה הטיפולי ההוליסטי ותוספת משאבים נחוצים לשם מתן מענה של שירותי גישור ושירותי טיפול מותאמים למשפחות במצבי גירושין. המחסור החמור בשירותי הרווחה והעדר מענה הוליסטי למשפחות במצבי משבר וגירושין משפיע על היכולת לממש את החוק בצורה מיטיבית ולסייע למשפחות המצויות במשבר.

⁵⁹ דוח מבקר המדינה 69ב, עמ' 1426.

⁶⁰ ברוקדייל, לעיל הי"ש 4, בעמ' 65.

5. סיום הליך המהו"ת - ניתוח ממצאים סטטיסטיים

5.1 היקף הגשת תובענות לאחר קיום הליך מהו"ת

ממכלול הנתונים שנאספו ניתן לראות מגמה ברורה של ירידה בהיקף התובענות המוגשות מאז החל ביישום החוק. הירידה בכמות התובענות הינה נתון מובהק שחוזר בכלל הנתונים הסטטיסטיים שנאספו מאז כניסתו לתוקף של החוק.

ראשית יובאו הנתונים שנמסרו בדיווח לכנסת בהתאם לסעיף 8 לחוק, המחייב אחת לשנה לדווח לוועדת חוקה חוק ומשפט על מספר התובענות בעניין סכסוך משפחתי שהוגשו לערכאות. כפי שניתן לראות, בשנת הפעילות הראשונה חלה ירידה חדה בהיקף הגשת התובענות, שהתאזנה בשנים שלאחר מכן. ההסבר לירידה החדה בשנה הראשונה הוא ככל הנראה אי היכרות עם החוק החדש ותהליך הסתגלות לשינוי. העלייה בשנתיים שלאחר מכן מעידה שאכן הירידה הראשונית הייתה חדה, אך הנתונים מצביעים על מגמה יציבה וברורה של ירידה בהיקף התובענות בשתי הערכאות גם בהמשך השנים.

לוח 9 - 61

שנת הפעילות השלישית – 1 ביולי 2018 עד 1 ביולי 2019.	שנת הפעילות השנייה - 1 ביולי 2017 עד ה 1 ביולי 2018	שנת הפעילות הראשונה – 1 ביולי 2016 עד ה 01 ביולי 2017	לפני כניסת החוק לתוקף	
15,123 תביעות	14,408 תביעות	8,327 תביעות	29,970 תביעות	בתי משפט לענייני משפחה
7,438 תביעות	7,918 תביעות	8,049 תביעות	18,330 תביעות	בתי דין רבניים

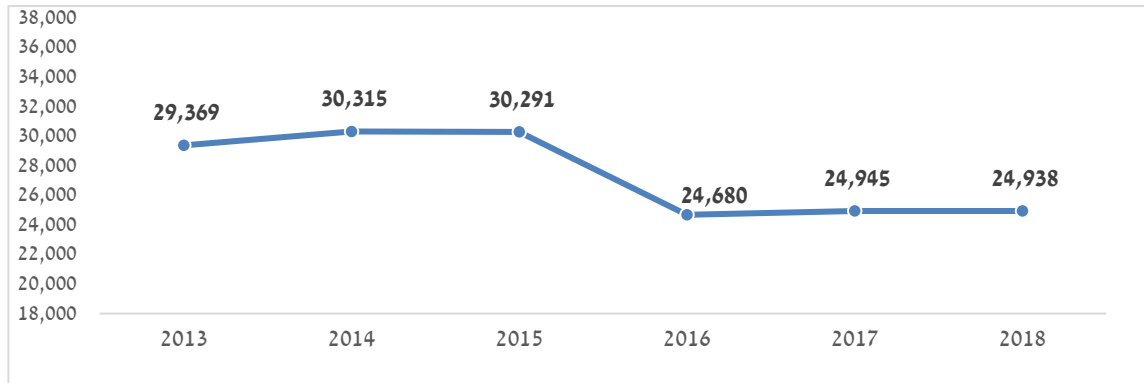
מחקר ביהמ"ש ביחס לשנת הפעילות הראשונה של החוק מצא כי רק כמחצית מן המשפחות אשר פנו לבית המשפט לעניין יישוב סכסוך, הגישו בסופו של יום תובענה לבית המשפט.⁶² נתונים דומים

⁶¹ מתוך הנתונים שדווחו לכנסת לפי ס' 8 לחוק להסדר התדייניות בסכסוכי משפחה.

⁶² עמוד 28 למחקר ביהמ"ש

עולים ממחקר ברוקדייל המציין כי כמחצית (49%) מן המשפחות דיווחו שלא הגישו תביעה משפטית בתום הליך המהו"ת⁶³.

לוח 10- כמות כלל התיקים בביהמ"ש לענייני משפחה שנפתחו לאורך השנים, עובר לחוק ולאחריו



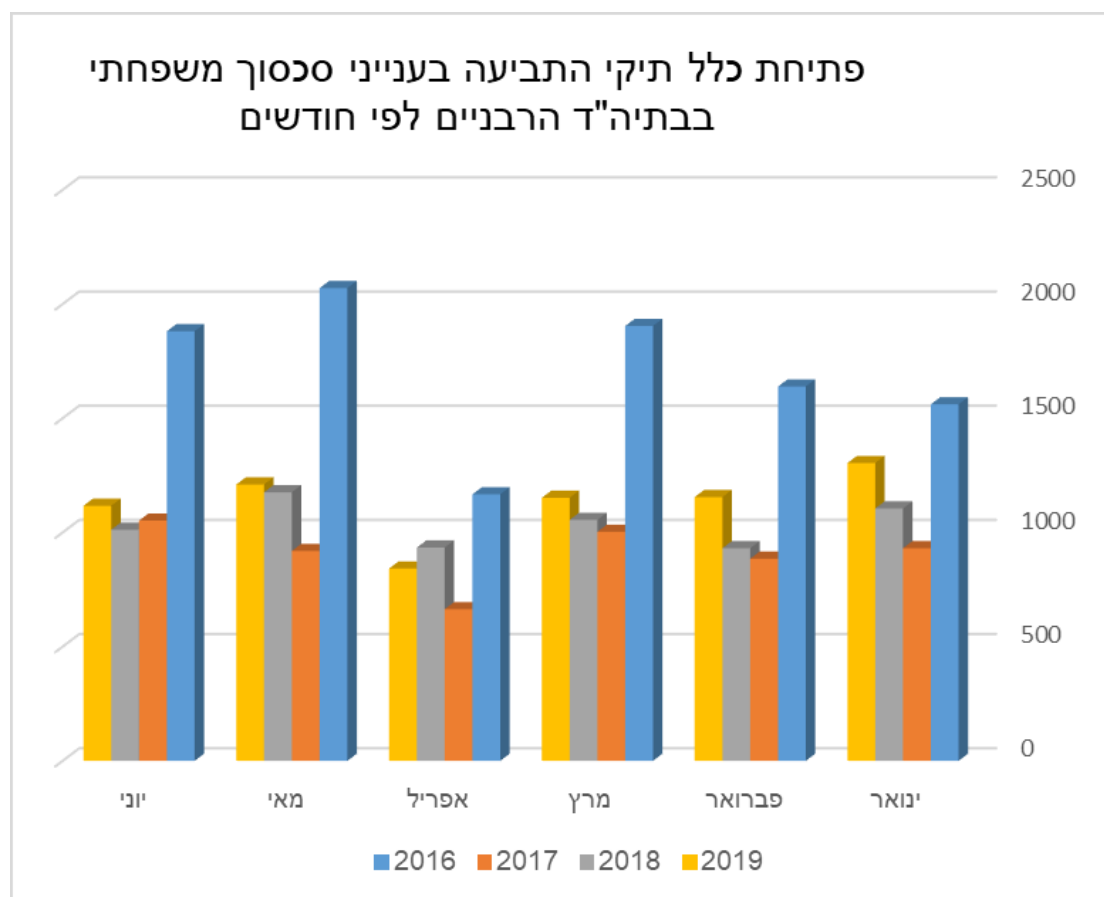
המחקר של מכון ברוקדייל ביצע מעקב שלושה חודשים לאחר תום הליך המהו"ת. במסגרת הסקרים שנערכו במחקר נמצא כי ב-58% מן המשפחות הסכסוך המשפטי הסתיים, ב-26% מהמשפחות המשיכו לנהל את הסכסוך המשפחתי בדרכי שלום שאינן משפטיות, וב-16% הנותרים הסכסוך המשפטי לא הסתיים ולא דווח על ניהולו בדרך אחרת.

מתוך המשפחות שדיווחו כי הסכסוך המשפטי בעניינם הסתיים, נמצא כי ב-60% מהמקרים הצדדים סיימו את ההליך בהגעה להסכמות או שלום בית, וב-40% מהמקרים ההליך הסתיים בהכרעה שיפוטית.⁶⁴

⁶³ ברוקדייל עמוד 63

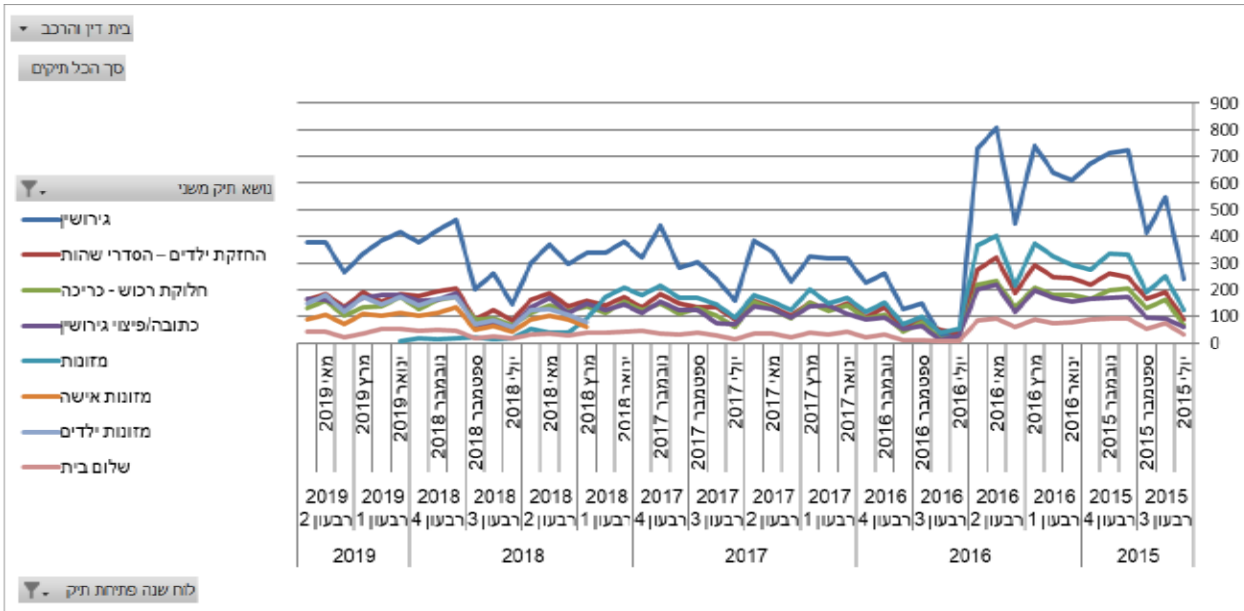
⁶⁴ ברוקדייל, לעיל הי"ש 4, בעמ' 29.

לוח 11:65 פתיחת כלל תיקי התביעה בענייני סכסוך משפחתי בבית הדין הרבניים לפי חודשים



⁶⁵ נתונים שנמסרו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 1.12.19

לוח 12 : נתוני הירידה בתובענות בבתי הדין הרבניים לפי חלוקה לסוגי תביעות: 66



כפי שניתן לראות מהנתונים, ישנה ירידה משמעותית בכמות התביעות המוגשות בכל סוגי התיקים בביה"ד הרבניים. כאשר פורטים את התיקים לסוגיהם השונים, ניתן לראות כי הירידה המשמעותית ביותר היא בתיקי הגירושין, וישנה ירידה חדה גם במספר התובענות שהוגשו בנושאי מזונות (שפוצלו בשלב מסויים למזונות ילדים ומזונות אישה).

נתון נוסף שנבדק ע"י בתי הדין הרבניים הוא מספר המשפחות שהגישו תובענה (לפי חלוקה לתיקי אב). נתון זה שונה ממספר התביעות שהוגשו מכיוון שכל משפחה יכולה להגיש יותר מתובענה אחת, בנושאים שונים. מנתונים אלו עולה כי **כמות המשפחות שפתחו הליכי סכסוך משפחתי בבתי הדין הרבניים פחת ביותר מחצי:**

66 נתונים שנמסרו מהנהלת ביה"ד הרבני ביום 1.12.19

לוח 13: ירידה בכמות המשפחות המגישות תובענות בבתי הדין הרבניים:

מספר תיקי האב שפתחו בבית הדין הרבני בקשה ל"ס ולאחר מכן הגישו תביעה בביה"ד	מספר המשפחות (תיקי אב) שפתחו בקשה ליישוב סכסוך בבית הדין	מספר "תיקי האב" שנפתחו (בין שנפתחו בהם קודם י"ס בבתי הדין הרבניים ובין שפתחו קודם בביהמ"ש או שהיו פטורים מהליך יישוב סכסוך)	תאריכים
-	-	8,871	01.08.15-30.06.16
2,019	7,011	4,068	01.08.16-30.06.17
1,659	6,652	5,168	01.08.17-30.06.18
1,739	7,016	5,419	01.08.18-30.06.19

ניתן לראות כי מספר "תיקי האב" שנפתחו לאחר תחילתו של החוק ירד משמעותי בכ- 54.14% אחוזים בשנה הראשונה ובכ-40.33% אחוזים בממוצע בשנים שלאחר מכן. כמו כן ניתן לראות כי 26.17% אחוזים בלבד בממוצע, מן המשפחות שפתחו בקשות ליישוב סכסוך, הגישו לאחר מכן תובענות בבית הדין הרבני.

סוגיה משמעותית שלעמדת הוועדה עוד דרושה בדיקה, היא השאלה מה עלה בגורלם של אותם זוגות שפתחו בהליכי יישוב סכסוך, אך בסופו של דבר לא הגישו בתום תקופת עיכוב ההליכים בקשות לאישור הסכמים מחד גיסא, ומאידך גיסא לא הגישו תובענות. ביחס לזוגות אלה, נשמעו השערות שונות כגון כי הצדדים הגיעו להליך בשלב מוקדם מדי של הסכסוך והחליטו לנסות ולתקן את היחסים ביניהם בלא סיוע חיצוני ("שלוש בית"); או כי ההליך הבירוקרטי הקשה על הצדדים ועל כן הם זנחו את ההליך. הוועדה סבורה כי העובדה שאין מידע בנוגע לחלק מהזוגות שהשתתפו בהליך מהווה מצריכה מחקר המשך שייבחן את התנהלות הצדדים לעניין זה ואת הסיבות לכך.

5.3 השפעת קיום מפגשי המהו"ת על אופן ניהול התובענות

מהמחקר של ברוקדייל, אשר נערך בשנת הפעילות הראשונה לחוק, עלה כי בנוגע להפחתת עצימות הסכסוך - 50% מבין המשפחות שלא הגישו תובענות הצביעו על כך שההליך תרם לשיפור היחסים בין הצדדים, וכך גם דיווחו 26% מבין המשתתפים שכן הגישו תביעות.⁶⁷ 34% מתוך המשפחות שהגישו תובענות, דיווחו שהמפגשים תרמו בכך שהם הכינו אותם להליך המשפטי.

⁶⁷ ברוקדייל, לעיל הי"ש 4, בעמ' 39.

עובדות יחידות הסיוע מעידות אף הן, שבעקבות מפגשי המהו"ת אחוז ניכר מקרב הזוגות מגיעים להבנה שההליך המשפטי עשוי להזיק להם ולילדיהם, ושיש משמעות לליבון הסכסוכים במקום ניטרלי שבו ניתן להגיע להסכמות.⁶⁸

עריכת הסכם או הגעה להסכמות במפגשי המהו"ת מהווה אחת מהעדויות להצלחתו של החוק, עם זאת הסכם סופי ומגובש בתוך יחידות הסיוע אינו ממטרותיו של החוק, אשר נועד לקדם הסכמים הן במסגרת יחידות הסיוע (אשר ממילא משאביהם מוגבלים) והן קידום הליכי יישוב סכסוך בדרכים אלטרנטיביות. מטרתו של הליך המהו"ת, הן להצליח להביא את הצדדים להידברות ולהשפיע באופן חיובי הן על המשך המשא ומתן העצמאי שהצדדים ינהלו באמצעות עורכי דין, מגשרים וגורמים נוספים, והן כאשר בכל זאת מתנהלים בין הצדדים הליכים משפטיים, אלה ינוהלו בצורה ממוקדת יותר ובעצימות נמוכה יותר.

יוער כי במחקר בתי המשפט צוין כי ישנה עליה בשיעור פסקי הדין המנומקים (עלייה של 5.6%). ההשערה שהועלתה בדיוני הוועדה הייתה שהדבר נובע מכך שמקרים בהם ניתן להגיע להסכמות - מסתיימים בהסכמים, כך שהתיקים הנותרים, שמגיעים עד להחלטה שיפוטית הם ברובם המקרים 'הקשים' יותר שבהם נדרשת הכרעה ומתן פסק דין מנומק. השערה אחרת שהועלתה במחקר בתי המשפט היא, שבמקרים מסוימים הליך יישוב הסכסוך מעצים את הסכסוך ומחריף את היחסים בין הצדדים ולכן נדרשת יותר התערבות שיפוטית, וקשה יותר להגיע להסכמות. הוועדה סבורה שהשערה זו אינה מסתברת לאור הנתונים והניסיון שהצטבר וכי יש לתמוך אותה בראיות ובנתונים כדי לבססה. השערה נוספת שהועלתה במסגרת מחקר בתי המשפט ודיוני הוועדה הייתה, שהשינויים בפסיקת בתי המשפט שאירעו בשנתיים האחרונות בעיקר בכל הנוגע לחלוקת החבות בין ההורים במזונות הילדים (בעקבות בע"מ 919/15) היוותה אף היא תמריץ לריבוי ההתדיינות ולעלייה המתוארת באחוז התיקים המסתיימים בפס"ד מנומק.⁶⁹

הוועדה סבורה שיש צורך בהמשך חשיבה ובירור בנושא זה.

לעמדת הוועדה על בחינת הצלחתו של החוק להיעשות בראיה רב-מימדית המביאה בחשבון הן היבטים של פתרון מהיר של הסכסוך המשפטי או יישובו בדרכי שלום, אשר אחד מביטוייו הוא הפחתת כמות התובענות המשפטיות והגברת ההסכמות בין הצדדים, והן היבטים של הפחתת עצימות הסכסוך, העברת מידע לצדדים ורווחה נפשית גבוהה יותר של אנשים השרויים בסכסוך משפחתי.

⁶⁸ שם, בעמ' 38.

⁶⁹ בע"מ 919/15 פלוני נ' פלונית (פורסם בנבו, 19.07.2017).

5.4 השפעת קיום מפגשי המהו"ת על בקשות לאישורי הסכם

נקודה נוספת שנבדקה בנתוני תיקי בתי המשפט ובתי הדין הרבניים ואשר העלתה תהיות ושאלות, היתה בדיקת מספרי הבקשות לאישורי הסכם על ידי הערכאות משפטיות, שמגישים הצדדים לסכסוך בעקבות הגעתם להסכמות ביניהם. מבדיקות הנתונים עלה כי מספר הבקשות לאישורי הסכם, הן בבתי המשפט והן בבתי הדין הרבניים, לא עלה וייתכן שאף מעט ירד ביחס לתקופה המקבילה שקדמה לחוק להסדר התדיינויות. זאת, בשונה מההערכה כי במקביל לירידה הדרמטית בהליכי התביעה השונים בסיכסוכי משפחה עם כניסתו של החוק להסדר התדיינויות, תגדל מנגד כמות הבקשות לאישורי הסכם ומתן תוקף פסק דין המקבע את ההסכמות שאליהם מגיעים הצדדים לסכסוך, בין אם הגיעו אליהן בכוחות עצמם ובין אם בסיוע יחידות הסיוע או הערכאות המשפטיות. יחד עם זאת, ומבלי שניכנס במסגרת זו לפרטי הסיבוך שבחישוב נתונים אלו, מבדיקה יסודית יותר שנערכה בנתנים עלה כי ייתכן שהבדיקות שנעשו על ידי מערכות המחשוב של בתי המשפט ובתי הדין הרבניים לא חשיבו באופן מקיף ונכון את כלל הנתונים בעניין, וייתכן כי נתוני האמת על כמות הבקשות לאישור הסכם גבוהות יותר.⁷⁰

נוכח זאת, סבורה הועדה כי יש מקום למחקר המשך שיבדוק באופן ממצא יותר את השפעת החוק להסדר התדיינויות וקיום מפגשי המהו"ת על כמות הבקשות לאישורי הסכם המוגשות אל הערכאות המשפטיות במסגרת או בעקבות הליך יישוב הסכסוך.

⁷⁰ מספר הבקשות לאישור הסכם נבדק במחקר בתי המשפט בין היתר באופני סיום תיקי י"ס אך לא נבדק בנושא בפני עצמו, דבר שהיה מצריך בדיקה מקיפה יותר שכוללת את כלל תיקי הי"ס, התה"ס והתלה"מ ובתיקים הקשורים ביניהם. הנתונים ביחס למספר הבקשות לאישורי הסכם הוצגו רק לגבי תיקי תה"ס אך גם בנושא זה לא התאפשרה בדיקה אשר תחבר את הממצאים לגבי תיקי הי"ס, התה"ס והתלה"מ באופן מיטבי ומהימן ולכן לא אלה לא הוצגו בצורה חותכת במחקר של בתי המשפט

פרק רביעי - עיקר דיוני וועדת ההיגוי, והמלצותיה

במהלך דיוניה עסקה הוועדה ביישום החוק בהיבטים שונים:

1. **עמידה בהוראות החוק** – לרבות המועדים הקבועים בו, והתמודדות עם עומסים מיוחדים לאור פגרות החלות בערכאות; התמודדות עם אי הגעה של צדדים לפגישות מהו"ת.
2. **קשיים ביישום החוק** – לרבות תיאום בין מזכירות הערכאות (שלהן מוגשות הבקשות ליישוב סכסוך, ושהן קובעות את מועד ישיבת המהו"ת הראשונה), לבין מזכירות יחידות הסיוע (המקבלות את הפונים, ונדרשות לערוך תיאומים במועדים אלו בשל בקשות לדחייה, אי הגעה וכדומה); העדר יכולת להחיל את החוק בבתי הדין השרעיים; יישום אחיד של החוק במזכירות של בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה; קושי במנגנון ההפניה לגישור.
3. **המלצות לתיקוני חקיקה** – לרבות הפיכת החוק לחוק קבע; הבהרת משך תקופת עיכוב ההליכים; תחימה של הסעדים הזמניים לחמישה חודשים כברירת מחדל; הוראה המאפשרת חריגה מהחיסיון החל על מפגשי המהו"ת לצורך הגנה על ילדים במידת הצורך; קביעת הוראות לעניין פגרות שלא נכללו בחוק עד כה;
4. **היבטים ייחודיים בפגישות המהו"ת** - שמיעת ילדים, התאמה של הוראות החיסיון, פירוט עילת הסכסוך בבקשה ליישוב סכסוך.

הוועדה קיימה דיונים בהם נשמעו עמדות של נציגות השופטים, הדיינים, הנהלת בתי המשפט, לשכת עורכי הדין, לשכת הטוענים הרבניים, נציגי ארגונים שביקשו להופיע בפני הוועדה (מרכז רקמן, ארגון המגשרים בישראל, עמותת מבוי סתום) והסיוע המשפטי.

מוזמנים שהופיעו בפני וועדת ההיגוי:

מוזמנים	נושא
עו"ד מוריה כהן (בקשי), ראש אשכול, יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)	תיקון החוק; דיונים בנוגע ליישום החוק.
עו"ד יעל בלונדהיים, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי).	הסכמות בעניין מזונות ילדים וההשפעה של בע"מ 919/15.

<p>סוגיית הממשקים המחשוביים בין יחידות הסיוע להנהלת בתי המשפט. הצגת נתונים ראשוניים של הנהלת בתי המשפט.</p>	<p>גב' שרון צ'רניאבסקי, מרכזת תחום משפחה, הנהלת בתי המשפט.</p>
<p>סוגיית הממשקים המחשוביים בין יחידות הסיוע להנהלת בתי המשפט. הצגת מידע סטטיסטי ראשוני של הנהלת בתי המשפט.</p>	<p>גב' חנה כהן, מזכירה ראשית של בית המשפט לענייני משפחה, מחוז תל אביב</p>
<p>יישום החוק בהיבט של שיתוף ילדים בהליכי המהו"ת.</p>	<p>ד"ר תמר מורג, האוניברסיטה העברית</p>
<p>דיון בנושא גיבוש רשימת המגשרים הקבועה לאור התקנת תקנות בתי המשפט (רשימת המגשרים), ובמודל ההפניה לגישור במסגרת החוק להסדר התדיינויות.</p>	<p>עו"ד נטלי לוי, מנהלת מחלקת הגישור בהנהלת בתי המשפט</p>
<p>מנגנון הפניה לגישור בסיוע וגם הצגת נתונים אמפיריים של הסיוע המשפטי, עמדת הסיוע המשפטי בנוגע להוראת שעה או חוק קבע.</p>	<p>עו"ד בת-שבע שרמן-שני, ממונה ארצית מעמד אישי, הסיוע המשפטי.</p>
<p>יישום החוק מנקודת מבטם של שופטי המשפחה, תוך מענה לשאלות חברי הוועדה בנושאים שונים.</p>	<p>השופטת רבקה מקייס, סגנית נשיא בתי המשפט לענייני משפחה במחוז המרכז.</p>
<p>עמדת הסיוע המשפטי בנושא מינוי אפוטרופוס לדין – ייצוג נפרד לקטינים בהליכי מהו"ת.</p>	<p>עו"ד מיה שושטרי, ממונה מחוזית על ייצוג קטינים בענייני משפחה בסיוע המשפטי, מחוז צפון.</p>
<p>יישום החוק מנקודת מבטם של דיני בתי הדין הרבניים.</p>	<p>הדיין הרב מאיר כהנא, דיין בבית הדין האזורי בתל אביב.</p>
<p>יישום החוק מנקודת מבטם של דיני בתי הדין הרבניים.</p>	<p>הרב יהושע שווירץ, נציג לשכת הטוענים הרבניים.</p>

עו"ד בתיה כהנא דרור, מנכ"לית עמותת מבוי סתום	יישום החוק מנקודת מבטה של עמותת "מבוי סתום".
עו"ד רננה גן, ארגון המגשרים בישראל.	יישום החוק מנקודת המבט של "ארגון המגשרים בישראל".
עו"ד קרן הורביץ, מרכז רקמן.	יישום החוק מנקודת המבט של מרכז רקמן.
עו"ד ענבל גלון, ראש מחלקת המחקר, משרד המשפטים.	הצגת ממצאי מחקרה על יישום החוק בבתי הדין הרבניים.
דר' גלי אביב, ראש מחלקת המחקר של הרשות השופטת.	הצגת ממצאי המחקר של מחלקת המחקר של הרשות השופטת בנוגע ליישום החוק בבתי המשפט לענייני משפחה.

להלן עיקרי הדיונים שהתקיימו בכל אחד מן הנושאים המפורטים לעיל וההמלצות עיקריות.

1. עמידה בהוראות החוק

1.1 עומסים חריגים ביחידות הסיוע הגורמים לאי עמידה במועדים הקבועים בחוק

הוועדה סבורה כי זהו אחד הנתונים המשמעותיים שיש לתת עליו את הדעת, שכן עמידה במועדים שקבע החוק באים לאזן בין עיכוב הגישה לערכאות לבין הרצון לנסות ולבחון את אפשרות יישוב הסכסוך בהסכמה. משכך, הוועדה עקבה אחרי נתון זה לאורך יישום החוק.

בדיוני הוועדה עלה כי ישנם גורמים שונים המשפיעים על נתון זה.⁷¹ מעבר לבקשות כפולות, היינו בקשות ליישוב סכסוך שהוגשו במקביל לביהמ"ש לענייני משפחה ולביה"ד הרבני על ידי אותם צדדים, שאפיינו את החודשים הראשונים ליישום החוק, העומס נובע ממספר גורמים: אי הגעה של צדדים לפגישות; מחסור בעובדות סוציאליות ועורכות דין בחלק מיחידות הסיוע בהעדר איוש מלא

⁷¹ ראה לוח 2.

של תקנים; בעיות דיור ביחידות מסוימות. עוד נמצא כי עומס חריג נוצר לאחר פגרת הקיץ של בתי המשפט ובתי הדין הרבניים, בימים שבהם המזכירות סגורה לקבלת בקשות שאינן דחופות, וכן בתקופות החגים שבהן יש פחות ימי עבודה, כיוון שהחוק קובע חובה לקיים את הפגישות תוך 45-60 ימים בלי להתחשב בהגשת בקשות רבות מיד לאחר הפגרה, או בחופשת חגי תשרי ביחידות הסיוע, כמקובל בשירות המדינה.

לעניין הבקשות הכפולות נמצא פתרון בדרך של תיקון התקנות והובהר בהן שלא תקבל מזכירות ערכאה שיפוטית בקשה ליישוב סכסוך אם כבר הוגשה בקשה ליישוב סכסוך בין הצדדים, בין באותה ערכאה ובין בערכאה אחרת, ולא חלפו התקופות הקבועות בחוק.⁷²

לעניין מחסור בתקנים ביחידות הסיוע - בטרם יישום החוק היה קושי להעריך במדויק את כמות התקנים הנדרשת לצורך יישומו של החוק ובמשך הזמן התחוויר שיש צורך בקבלת תקנים נוספים לאור היקפי הבקשות. הוועדה פנתה בנושא זה לשרת המשפטים ולשר הרווחה במספר הזדמנויות. בשנת 2018 התבקשה תוספת תקינה של עשר עובדות סוציאליות, ארבעה של עורכי דין ושבעה תקני מנהל. אולם, לצערנו ישנם עיכובים שונים בהליכי המכרזים לאיוש תקנים שהוקצו לאחר הבקשות הקודמות לתוספת תקינה, וכיום ישנם עשרים ושלושה תקנים לא מאוישים שנמצאים בהליכי מכרז במשך חודשים ארוכים וטרם אוישו.

לקראת תקציב 2020 התבקשו 36 תקנים חדשים, בהתחשב במאפיינים של היחידות השונות, ובצרכים של בתי הדין השרעיים לקראת החלת החוק בהם. חלוקת התקנים המבוקשת הינה כדלקמן: 23 עובדות סוציאליות, 8 עורכי דין ו-5 עובדי מנהל.

תקופת עיכוב הליכים הפוגעת בזכות הבסיסית של גישה לערכאות מוצדקת רק אם במהלכה אכן ניתנה לצדדים אפשרות לבחון את יישוב הסכסוך ביניהם בהסכמה. יצוין כי בתי המשפט לענייני משפחה ציינו במספר החלטות את הנזק הרב שנגרם לצדדים עקב העיכוב בקיום פגישות המהו"ת וקבעו שבמידה ופגישת המהו"ת הראשונה נקבעת למועד העולה על 45 יום, יש לסיים את עיכוב ההליכים באופן מיידי, ולאפשר הגשת תובענה לבית המשפט. בתרשימים שבפרק הקודם, מתוארים הנתונים של ימי ההמתנה מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך ועד לקביעת פגישת המהו"ת הראשונה ביחידות השונות. כאמור בפרק זה, מהנתונים עולה כי בחלק מיחידות הסיוע ממתניינים הצדדים תקופה ממושכת לשם פגישת מהו"ת ראשונה, ובמקרים חריגים אף למעלה מ-60 הימים הקבועים בחוק.

יחידות הסיוע שואפות לקיים פגישה ראשונה תוך כ-20 יום, כך שיתאפשר לקבוע פגישות נוספות בתוך תקופת עיכוב ההליכים. כפי שצוין לעיל, בראשית היישום של החוק נתגלעו קשיים לעמוד במועדים של קיום פגישות המהו"ת בתוך 45-60 ימי עיכוב ההליכים. בהמשך חל שיפור במרבית

⁷² תקנה 2א(ב) לתקנות.

היחידות, אך עולה כי נכון להיום עדיין יש צורך בשיפור משמעותי ביחידות במחוזות תל אביב, מרכז, וכן בחדרה.

המלצות הוועדה:

1. יש לטפל באינטנסיביות בתהליכי איוש המשרות הקיימות כך שהתהליך ביחס לכל משרה לא יתמשך שנה ויותר.
2. מומלץ לפעול לביטול הצורך בקיום מרכזי הערכה במסגרת המכרזים לאיוש תקנים עבור עובדים סוציאליים ועובדי מינהל אשר לעמדת הוועדה אינם הכרחיים וגורמים לעיכוב הליכי קליטת עובדים חדשים שלא לצורך.
3. מומלץ לבטל את מבחני המיון במתמטיקה לעורכי הדין. כחלק מהליכי מיון עורכי דין ליחידות הסיוע כיום, נדרשים עורכי הדין לעבור מבחן במתמטיקה, זאת בנוסף ליום הערכה שנערך על ידי חברה חיצונית וכן וועדת מכרזים. המבחן לא נחוץ לצורך העבודה אותה מבצעים עורכי הדין ביחידות הסיוע, וקיומו מאריך את הליך המכרז, שארוך ממילא. משכך ממליצה הוועדה לבטל קיומו של מבחן זה. הוועדה מודעת לכך שמדובר בהמלצות חריגות, אך לאור ההשפעה המכרעת של העדר איוש של מלא של תקנים על יישום החוק כבר מספר שנים, נראה שאין מנוס מכך.
4. מומלץ לקדם תוספת תקנים כפי שהתבקשה בתקציב 2020.

1.2 התמודדות עם אי הגעה של צדדים לפגישות המהו"ת

הוועדה דנה באי הגעת צדדים שהוזמנו לפגישות המהו"ת, עובדה הגורמת לבזבוז משאבי יחידת הסיוע וכתוצאה מכך להתארכות ההמתנה של צדדים אחרים הממתנים לפגישת מהו"ת כאמור. החוק קובע כי אי הגעה לפגישות מהו"ת, כמוה כאי הגעה לדיון בבית המשפט שאליו צדדים זומנו. כחלק מהניסיון לשפר את אחוזי הנוכחות של צדדים שהוזמנו לפגישות מהו"ת, באמצע שנת 2019 החלה לפעול מערכת ממוחשבת למשלוח הודעות תזכורת למוזמנים לפגישות ראשונות, אשר בינתיים נראה כי היא מסייעת לשיפור באחוזי ההתייצבות.

יצוין, כי תקנה 4 לתקנות קובעת כי דינה של הזמנה לפגישת מהו"ת כדין הזמנה לבית המשפט וכי רשאית הערכאה השיפוטית לבקשת צד שהתייצב לפגישות המהו"ת, להטיל הוצאות על הצד שלא התייצב, להאריך את תקופת עיכוב ההליכים וכן למחוק את הבקשה או התובענה שהוגשה על ידי הצד שלא התייצב.

עם זאת, על אף שהתקנות קובעות כאמור שניתן לפסוק הוצאות, נמצא כי ערכאות שיפוטיות כמעט שאינן פוסקות הוצאות לצדדים שאינם מתייצבים לפגישות המהו"ת. עוד יצוין, כי קיימת פרשנות בקרב חלק משופטי ביהמ"ש לענייני משפחה לפיה מדובר בהסדר שלילי, היינו שאין סמכות לפסוק הוצאות בהעדר בקשה של הצד השני.

במהלך דיוני הוועדה הועלתה אפשרות שהוצאות המשפט בגין אי התייצבות יוטלו באמצעות יחידות הסיוע. עם זאת נראה כי מהלך שכזה עשוי לפגוע קשות בהליך הטיפול והוועדה סבורה כי

פסיקת הוצאות במסגרת יחידות הסיוע אינה כלי מתאים הן נוכח הרצון ליצור אמון עם הצדדים לצורך הצלחת פגישות המהו"ת והן בשל העובדה שלעובדי יחידת הסיוע אין כל סמכות שיפוטית ואף אין מנגנון לגביית כספים.

לעמדת הוועדה, דומה שדרך המלך היא לעשות שימוש רחב יותר באפשרות הקיימת כבר כיום בסעיף 4(א) לחוק הקובע כי הערכאה השיפוטית רשאית, לבקשת צד שהתייצב לפגישת מהו"ת, למחוק בקשה או תובענה של צד שלא התייצב לפגישה. בנוסף, מוצע לתקן את תקנה 4(א) לתקנות כך שהערכאה השיפוטית תהיה רשאית להטיל הוצאות על צד שלא התייצב לפגישות, אף ללא בקשת הצד שהתייצב.

המלצות הוועדה:

1. יש לתקן את תקנה 4(א) לתקנות כך שיתאפשר למחוק בקשה או תובענה של צד שלא התייצב לפגישות מהו"ת, גם ללא בקשה של הצד שהתייצב לפגישות וכן יתאפשר להשית הוצאות גם בלא שצד יבקש זאת.
2. יש לבחון אפשרות לקבוע תשלום אגרה מופחתת עבור הגשת כתבי תביעה או בקשה למי שהתייצב לפגישות המהו"ת או לחילופין קביעת אגרה גבוהה יותר למי שלא התייצב לפגישות.

2. קשיים יישומיים

2.1 תיאום יעיל בין מזכירות הערכאה השיפוטית ליחידות הסיוע

בתקנות נקבע כי בקשות ליישוב סכסוך יוגשו למזכירות הערכאה שיפוטית לפי כללי הסמכות המקומית הקבועים בסדרי הדין. כן נקבע כי מזכירות הערכאה השיפוטית תמציא למגיש הבקשה הזמנה לפגישת המהו"ת הראשונה. בהתאם לתקנות, במרבית המקרים, הזמנה לפגישה תומצא לצד השני על ידי הערכאה השיפוטית לכתובת שמסר מגיש הבקשה. הפגישה עצמה נערכת מטבע הדברים ביחידות הסיוע ובסיומה מזמנת יחידת הסיוע את הצדדים לעד שלוש פגישות נוספות לפי הצורך. במקרי הצורך, הצדדים פונים ליחידות הסיוע בבקשה לשינוי מועד וכד'.

במהלך תקופת יישומה של הוראת השעה עלה כי נגרמים עומסים ועיכובים הנובעים מהעדר תיאום הולם מנהלתי בין מזכירות הערכאות השיפוטיות לבין יחידות הסיוע. התברר שיש צורך ביצירת ממשק הדוק הרבה יותר בין היומנים של הגופים השונים.

הוועדה דנה בנושא, תוך ניסיון להביא לשיתוף פעולה בין הגורמים הרלבנטיים. נערכו מספר פגישות בין אנשי המחשוב במשרד הרווחה לאנשי המחשוב בהנהלת בתי המשפט ובתי הדין הרבניים, ואכן חל שיפור בנושא באמצעות מציאת פתרונות חלקיים. בבית הדין הושק ממשק ממוחשב יעיל מאוד המסייע לתיאום בין מזכירות בית הדין לבין מזכירות יחידות הסיוע.

היבט נוסף בהקשר זה עלה משופטי ביהמ"ש לענייני המשפחה, הטוענים שבשל חוסר בהירות בנוגע לאופן ניהולו של הליך הבקשה ליישוב סכסוך, הם נאלצים לקבל החלטות מנהלתיות רבות שניתן היה לטפל בהן במזכירות כגון בקשות שונות שצדדים מגישים הנוגעים לקיום ישיבות המהו"ת, ובקשות להארכת תקופת עיכוב ההליכים בהסכמת הצדדים. עלה כי נעשות פניות שונות לבית המשפט שלא לצורך, ויש להבהיר אילו בקשות יהיו בסמכות יחידות הסיוע ואילו בסמכות שופטי ביהמ"ש לענייני המשפחה או לחילופין המזכירות השיפוטיות.

בישיבה שהתקיימה במשרד המשפטים עם נציגי הנהלת בתי המשפט והנהלת בתי הדין נתקבלו מספר החלטות שמטרתן לסייע להקלת העומס על השופטים/ הדיינים ומזכירות הערכאות, כדלקמן:

1. הוצע כי סגירת תיק במזכירות הערכאה השיפוטית תתבצע באופן אוטומטי מאה ימים לאחר פתיחתו, אלא אם הצדדים מסכימים אחרת.
2. הוחלט כי לא תידרש החלטה שיפוטית בנוגע להארכת תקופת עיכוב ההליכים כאשר הדבר נעשה בהסכמת הצדדים, לפי תקנה 8, והודעה בנושא זה תועבר למזכירות הערכאה ותרשם בתיק המשפטי וליחידות הסיוע.
3. בקשה לקיצור תקופת עיכוב ההליכים לפי תקנה 16(א) והארכה לא מוסכמת של תקופת עיכוב ההליכים לפי תקנה 16(ב) יהיו בהחלטה שיפוטית. במקרה של קיצור התקופה השופט או הדיין אחראים לסגירת התיק במערכת המחשב לאחר ההחלטה בתיק.
4. קביעת פגישת המהו"ת הראשונה נעשית דרך מזכירות הערכאה, אך כל שינוי שמתבצע לאחר מכן הוא באמצעות יחידות הסיוע. הומלץ להבהיר זאת בעלון הסבר לציבור.

המלצות הוועדה:

1. הוועדה ממליצה לגבש נוהל עבודה פנימי שיעביר לטיפול המזכירות עניינים טכניים אשר לא דורשים החלטה שיפוטית.
2. הוועדה ממליצה על יצירת ממשק הדוק בין יומניהם של הגופים השונים.

2.2 יישום אחיד של החוק בכלל המזכירות של הערכאות השיפוטיות

לקראת פגרת הקיץ של שנת 2017 בתום שנה ליישום החוק התחוור כי בתקופת "הפגרה הגרעינית" החלה בבתי המשפט לענייני משפחה ונמשכת כ-17 ימים (בין ה-20.08 ועד ה-5.09), מזכירות בתי המשפט אינן פתוחות לקבלת בקשות ליישוב סכסוך, ואילו בבתי הדין הרבניים למרות הפגרה שחלה באותם ימים, אין חופשה במזכירות, וניתן להגיש בקשה ליישוב סכסוך בכל עת. ביוזמת הוועדה בתי הדין הרבניים הוציאו אף הם הוראה דומה לבתי המשפט, לפיה המזכירות לא תקבל בקשות ליישוב סכסוך באותם ימים שבהם לא ניתן להגישן בבתי המשפט, אלא אם צורפה להן בקשה לסעד דחוף או לסעד זמני לשמירת המצב הקיים, וזאת על מנת לוודא שאין הכרח לפנות לערכאה מסוימת רק בשל אי הלימה בין הוראות החוקים השונים החלים בערכאות.

2.3 העדר יכולת להחיל את החוק בבתי הדין השרעיים

נכון להיום, החוק טרם הוחל בבתי הדין השרעיים. היעדר יישומו של החוק בבתי הדין השרעיים מעלה מספר קשיים משמעותיים, בין היתר בעניין הסמכות העניינית מקום שבו מוגשות תביעות לבתי הדין השרעיים חרף קיום הליך יישוב סכסוך בביהמ"ש לענייני משפחה.⁷³ היעדר יישום החוק מביא למצב בו צד שמגיש תובענה בבית המשפט לענייני משפחה כבול להוראות החוק ומחוייב לתקופת עיכוב ההליכים, אולם במקביל יכול הצד שכנגד להגיש תביעה עיקרית בבית הדין השרעי ולהקנות לו סמכות עניינית לדון בתיק.

בפועל, ישנם מקרים בהם כאשר מוגשת בקשה ליישוב סכסוך לבית המשפט לענייני משפחה קודם, מקצר ביהמ"ש את תקופת ההליכים ודן בתובענה המוגשת, זאת תוך נימוק שהמתנה לפגישת המהו"ת תגרום נזק לילדיהם של המתדיינים.

בית הדין השרעי לערעורים קבע מספר פעמים, כי במידה והוגשה בקשה ליישוב סכסוך בבית המשפט לענייני משפחה יוקפאו ההליכים בין הצדדים בבית הדין השרעי, ובית הדין לא ידון בעניינם עד לתום תקופת עיכוב ההליכים, זאת על אף שהחוק איננו חל בבית הדין השרעי והוא איננו כפוף לעיכוב ההליכים שנקבע בו.⁷⁴ בדיון אחר, עסק בית הדין במטרות החוק ובחשיבות מתן אפשרות ליישוב הסכסוך בדרכים חלופיות, ועמד על תפקידו ביצירת אפשרות זו והקפאת ההליכים המשפטיים גם במסגרת בית הדין, זאת למרות שהחוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה איננו חל כיום בבית הדין השרעי. קביעה זו נובעת מתוך הכרתו של ביה"ד השרעי בחשיבות מתן אפשרות ליישוב הסכסוך בדרכים חלופיות.

הטעם העיקרי לאי החלת החוק עד כה בבתי הדין השרעיים נובע בעיקר בעיקר עקב מחסור בתקנים. כדי שהחוק ייושם בבתי הדין אף ידרשו עובדים נוספים בכדי לעמוד בעומסים שצפויים להיווצר. בדיוני הוועדה עלה כי דרישות המכרז לאיוש תקנים ביחידות הסיוע יוצרות קשיים שונים, בין היתר בשל אי ההתאמה של הבחינה הפסיכוטכנית לדוברי ערבית, וכן בשל היעדר מועמדים העומדים בדרישות הניסיון. הגורמים המקצועיים ביחידות הסיוע סבורים שלא נכון להתאים את תנאי הסף באופן ייעודי לעובדות יחידות הסיוע בבתי הדין השרעי, ועל כן לא נכללת המלצה ברוח זו בדוח. עם זאת, יש לעשות מאמץ לבחון פתרונות אחרים לבעיה שכן אי החלתו של החוק בבתי הדין השרעיים הינה אבן נגף חמורה ומשמעותה אי שוויון מהותי בין מתדיינים בערכאות השונות. אפשרות שהועלתה הינה לנייד עובדים באופן חלקי ממקומות גיאוגרפיים שונים ולהביא לכך שעובדות דוברות ערבית תעבודנה באופן חלקי ביחידות הסיוע של בתי הדין השרעיים בהן יש מחסור בעובדות. בנוסף, יש לבחון אפשרות לאייש את התקנים בפועל בדרך של מילוי מקום בטרם סיום הליכי המכרז.

⁷³ י"ס (משפחה נצרת) 17-01-12262 א.א.נ' א.א. (פורסם בנבו, 30.01.2017)

⁷⁴ בערעור מסי' 398/2018 מתאריך 23/1/2019

נושא זה עלה בישיבה שהתקיימה בהשתתפות כלל הגורמים הרלבנטיים בראשות ינון אהרוני, סמנכ"ל הון אנושי במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. במסגרת הדיון הוצע כי תנאי הסף של שבע שנים ניסיון כעובד סוציאלי הקבוע בצו הקמת יחידות הסיוע שנקבע לפני למעלה מעשרים שנים יעמוד לבחינה מחודשת. היו ממשותפתי הישיבה שהתנגדו לשינוי זה שכן משמעותו עלולה להיות פגיעה באיכות השירות מבחינה מקצועית. משותפיים נוספים הביעו עמדה כי יש לנקוט בזהירות בשינוי תנאי הכשירות במכרז, אלא עדיף לבחון דרך להגמשת התנאים בפרשנות. הוסכם שנכון לפתוח את המשרות למילוי מקום ללא מכרז⁷⁵, והעובדים שיקלטו ייגשו למכרז כשהוא יפורסם. לעת הזו קיים שיפור מסויים בתהליך איושם של התקנים.

הוועדה ממליצה לעקוב אחר יישום מסקנות הישיבה בכדי לוודא שהתקנים בבתי הדין השרעיים אכן מאויישים בהקדם האפשרי. יודגש כי כיום קיימת מגמה של איוש התקנים החסרים על מנת לאפשר את הקמת יחידות הסיוע בכלל בתי הדין השרעיים בהתאם לצו בתי הדין דתיים (יחידות סיוע) (הקמת יחידות סיוע בבתי הדין השרעיים, דרכי הפעלתן וסדרי עבודתן), תשע"ח-2017. עם זאת, יצוין כי החלת החוק בבתי הדין השרעיים תעשה בצו של שר המשפטים רק לאחר שיאושו תקנים נוספים שיאפשרו מתן מענה להיקף תיקי המהו"ת הצפויים להיפתח בביה"ד השרעיים. הועברה בקשה לתוספת תקנים אלו במסגרת תקציב 2020. איושם של תקנים אלה ייעשה במכרז ואנו ממליצים לנסות ולקצר את משכו ככל הניתן לאור הדחיפות להחלת החוק.

הוועדה מצרה על העובדה כי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לא פעל מספיק כדי לאייש את המשרות בהליכי מכרז מזורזים. מיותר לציין כי על משרד הרווחה ויחידות הסיוע מוטל הנטל של הפעלת החוק ויישומם בזמנים הקבועים בחוק. בנוסף לכך יודגש, כי אי איוש התקנים ועיכוב בתגבור התקנים החסרים מעכבים את החלת החוק על בתי הדין השרעיים, דבר הגורם להמשך מרוץ הסמכויות שנוצר בין בתי הדין השרעיים לבתי המשפט לענייני משפחה, ובכך נוצרת הפלייה שיש לתקנה.

2.4 הפניית צדדים מעוניינים ומתאימים ליישוב הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט

אחת ממטרותיו העיקריות של החוק היא לעודד משפחות במשבר לבחון אפיקים אחרים ליישוב הסכסוך ביניהם טרם פניה להליך משפטי באמצעות גישור, ייעוץ גירושין בשיתוף פעולה או מנגנון אחר ליישוב סכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט. הוועדה דנה באופן ההפניות ליישוב סכסוך מחוץ ליחידות הסיוע, בתום הליך המהו"ת, ובייחוד בנושא ההפניה לגישור. מהנתונים שנמסרו עולה כי

⁷⁵ ואכן נקלטו עובדים בביה"ד השרעי בצפון במילוי מקום⁷⁵

אין די הפניות של הצדדים לגישור, או לדרכים אחרות ליישוב הסכסוך ביניהם מחוץ לכותלי בית המשפט, ובכך רכיב משמעותי של החוק לפתרון הסכסוך אינו מיושם.

רשימת המגשרים

החוק להסדר התדיינויות נסמך על כך שתוקם רשימה קבועה של מגשרים ממנה יכולות יחידות הסיוע להפנות צדדים להליכי גישור.

אחד הקשיים טמון בכך שכיום אין רשימת מגשרים קבועה (בהתאם לתקנות בתי המשפט (רשימת המגשרים), התשע"ח-2017), ועל כן יחידות הסיוע המבקשות להפנות צדדים לסכסוך בתום פגישות המהו"ת לגישור פועלות עם רשימת מגשרים זמנית, אשר הינה רשימה ארוכה שאין בה הבחנה בין המגשרים השונים, היא אף אינה מתוקפת ולכן הצדדים אינם מסתייעים בה ותועלתה מועטה. דוח מבקר המדינה 69ב' מתייחס אף הוא לסוגיה זו.

קושי נוסף נובע מכך שבהעדר מנגנון המאפשר הפנייה למגשר מסוים מתוך הרשימה, על הצדדים להגיע ביניהם להסכמה מי הוא אותו מגשר שאליו יפנו, והצורך להכריע במשותף בנוגע לזהות המגשר מסכן את ההסכמות שכבר הושגו ביחידות הסיוע ועשוי לגרום לצדדים לוותר על הליך הגישור ולהביא להסלמת הסכסוך.⁷⁶

הוועדה מציעה תיקון לתקנות לפיו כאשר מסכימים הצדדים ליישב את הסכסוך ביניהם בדרך של גישור, תביא בפניהם יחידת הסיוע שמו של מגשר יחיד המתאים למאפייני הסכסוך.

בהמשך לעבודת הוועדה, קוימו דיונים בעניין זה עם נציגי משרד הרווחה, יחידות הסיוע ומחלקת הגישור בבתי המשפט, בהם הוסכם על מהלכים על מנת לייעל את ההפניות לגישורים ובין היתר השלמת תהליך הקמת רשימת המגשרים לבתי המשפט לענייני משפחה בהתאם לקבוע בתקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשע"ח-2017. תהליך הקמת הרשימה שמתבצע בשיתוף פעולה עם יחידות הסיוע כמתוכנן, הן בבניית מבחני ההערכה המקצועית הרלוונטית והן ביישום, נקטע בעיצומו בשל משבר הקורונה, וצפוי להתחדש בימים אלה. כמו כן הוחלט לקדם בניית מערכת ממוכנת לשם ההפניה למגשר מסוים באופן רנדומלי מתוך רשימת המגשרים הקבועה; הועלו דרכים לטיוב חלוקת האחריות בין יחידות הסיוע ומחלקת הגישור בבתי המשפט; נידונו הצעות לשיפור ההסבר לצדדים אודות הליך הגישור ומשמעותיו; ונבחנו דרכים למעקב אחר הגישור ותוצאותיו. בנוסף עלה שקיים קושי במציאת מגשרים בפריפריה וכן מגשרים דוברי שפות זרות. נעשים מאמצים משותפים על מנת להגדיל את היצע המגשרים כך שניתן יהיה לממש את תכלית החוק.

בנוסף, מציעה הוועדה להדגיש את האפשרות להפנות צדדים גם לחלופות אחרות דוגמת גירושין בשיתוף פעולה. לשם כך מוצע לקבוע בחוק (ולא רק בתקנות, כפי המצב כיום) כי יחידת הסיוע

⁷⁶ עמ' 1422 לדוח מבקר המדינה 69ב' (2019).

תעניק מידע אודות אפשרות של גירושין בשיתוף פעולה לצדדים, כדרך לסייע להם ליישב את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום, זאת נוסף על אפשרות של הפניה לגישור ולטיפול משפחתי או זוגי. ביטוי להמלצה זו מובא בסעיף 3(4) להצעת החוק המוצעת.

יצוין כי הסיוע המשפטי מאפשר לזכאי שירות הכולל הגעה להסכמות וגישור באמצעות עובדיו (במשותף, בנפרד, לצד ייצוג או במקומו).

במהלך ההערכות ליישום החוק יועד תקציב למימון גישורים לצדדים לסכסוך הזכאים לסיוע משפטי על פי חוק. מימון הגישורים נועד לאפשר למי שידו אינה משגת, להסדיר את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום, בהתאם למטרת החוק ובאופן דומה לציבור הכללי. עם זאת, מטעמים שונים לא נעשה כל שימוש בתקציב זה.

לאחר גיבוש רשימת המגשרים הזמנית ע"י יחידות הסיוע, הסיוע המשפטי יצר מתוכה רשימה של מגשרים שהסכימו לעבוד בתעריף שנקבע לכך. הרשימה נמסרה ליחידות הסיוע, על מנת שיוכלו להפנות את זכאי הסיוע המשפטי למגשרים הרלבנטיים. על אף העברת הרשימה על ידי יחידות הסיוע לצדדים להם הומלץ לפנות לגישור, כמעט ולא התקבלו פניות לביצוע גישורים במימון הסיוע המשפטי. במסגרת פגישה שהתקיימה בין יחידות הסיוע לבין הסיוע המשפטי, הוסכם כי עם הפניית צדדים זכאי סיוע משפטי להליך גישור ישלח עדכון מעובדי יחידת הסיוע אל המחוז הרלבנטי בסיוע המשפטי, זאת על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר המקרים ולוודא שהתהליך והטיפול, ככל שזה תלוי בסיוע המשפטי, יבוצע ויתאפשר יישומו של החוק. עם זאת, שיתוף פעולה זה לא הביא לעליה משמעותית במספר הליכי הגישור שבוצעו.

מבירור פנימי שערך הסיוע המשפטי בעניין אי ניצול התקציב הייעודי, נטען ע"י הסיוע המשפטי כי הכשל המרכזי נובע מהעברת האחריות בעניין בחירת המגשר וקביעת המועד לפגישה עמו למתדיינים הניצים עצמם. העברת אחריות זו, אינה תואמת את אופיו של סכסוך משפחתי ובפרט סכסוך גירושין. כאמור לעיל, כשל זה על פני הדברים אינו נכון רק ללקוחות הסיוע המשפטי. יחידות הסיוע טענו כי הכשל המרכזי טמון בכך שמימון הגישור עבור לקוחות הסיוע המשפטי הוא מימון נלווה לייצוג של עורכי דין, ולטענתם הדבר מוביל לכך שעם מינויים של ב"כ לצדדים הם מנהלים ביניהם מו"מ לצורך הסכם ובכך מתייתר הצורך בפניה להליך גישור. הוצע על ידי יחידות הסיוע כי מימון גישור למעוטי יכולת לא יותנה בקבלת ייצוג משפטי קודם לכך, אלא מוצע שבשלב הראשון יהיו הצדדים זכאים לגישור ובהמשך יוכלו להתייעץ עם עו"ד מטעם הסיוע המשפטי.

הסיוע המשפטי טוען שייצוג באמצעות עורכי הדין מקדם לעיתים קרובות את ההסכמות ביניהם וכי יש לאפשר למעוטי יכולת את שמתאפשר לציבור הכללי, להיוועץ עם עורך דין בכל שלב הסדר ההתדיינות וללוות את הצדדים במשא ומתן ו/או בגישור. הדבר מתחייב מעקרויות השוויון בפני החוק ומעקרון הנגישות לצדק.

נראה שיש לעשות חשיבה מחודשת בנושא ולנסות לדייק את הקושי בכדי להבין האם מדובר בקושי שהוא ייחודי ללקוחות הסיוע המשפטי או שאין הבדל בעניין זה בין צדדים המיוצגים באופן פרטי, אינם מיוצגים כלל או מיוצגים ע"י הסיוע המשפטי. יש לציין כי לא נבחן אחוז ההמלצות לגישור

או השימוש בהליכי גישור בקרב כלל הציבור וכן, על אף העדרם של גישורים, לא הוגשו בקרב לקוחות הסיוע המשפטי יותר תביעות מהציבור הכללי.

כמפורט לעיל, המלצת הוועדה היא לתקן את התקנות, כך שייקבע שכאשר מסכימים הצדדים ליישב את הסכסוך ביניהם בדרך של גישור, יחידת הסיוע תפנה את הצדדים למגשר מסוים, דבר אשר אמור להתגבר על הקושי האמור בבחירה משותפת של מגשר.

3. המלצות לתיקוני חקיקה

3.1 חקיקת חוק קבע

ההמלצה העיקרית של וועדת ההיגוי הינה לחוקק הוראת קבע במקום הוראת השעה הקיימת כיום. הניסיון שנצבר במהלך שלושת שנות יישום החוק מעיד על הצלחת החוק, ועל עמידתו ביעדים שקבע המחוקק. בנוסף לכך, עולם דיני הגירושין נמצא במצב לא יציב יחסית לשאר תחומי המשפט, והדין בו משתנה באופן תדיר. המשך קיומה של 'הוראת שעה' אינו תורם ליציבות וישנה חשיבות גדולה לכך שאופן יישוב הסכסוך יהיה בעל יציבות וקביעות מסויימת בכדי לאזן את הטלטלות שעובר התחום.

אחד מתפקידי הוועדה היה לבחון האם החוק עומד ביעדים שקבע המחוקק. מטרתו העיקרית של החוק היא צמצום הנזק שנגרם לקטינים כתוצאה מההליכים המשפטיים סביב הגירושין. נתוני המחקרים שבוצעו ע"י מכון ברוקדייל, משרד המשפטים ומחלקת המחקר של הרשות השופטת מצביעים על ירידה משמעותית בכמות התביעות כבר בשנים הראשונות להחלת החוק והצפי הוא שתהיה לכך השפעה לטווח ארוך על הסתגלותם של ילדים לגירושי הוריהם.

הניסיון של יחידות הסיוע וכן ניסיון שנצבר במדינות רבות בעולם מראה כי להיבט הרגשי תפקיד חשוב בהיווצרותם של סכסוכי משפחה ובפתרונם. העובדה כי הצדדים מתחילים את ההליך במפגש טיפולי, בשלב מוקדם, מאפשרת סיוע בהסתגלות למשבר, פתרון בעיות, יעוץ לגבי הילדים וקבלת מידע (ישיבת מהו"ת ראשונה). מסיבה זו גם במדינות רבות מחוייבים הצדדים לפנות ליעוץ או טיפול טרם הגשת תביעות.

בכמעט ארבע השנים מאז נכנס החוק לתוקף כהוראת שעה נראה כי יש שינוי בשיח הציבורי הנוגע לסכסוכי משפחה. אם בעבר השיח היה משפטי בעיקרו והתנהל בערכאות המשפטיות, היום נראה כי גם עורכי הדין רואים את היתרונות בניהול מו"מ/גישור/ גירושין בשיתוף פעולה על השיח האדוורסרי המשפטי שמקטב עמדות ומסלים את הסכסוך. שיח חדש זה משתלב עם מגמות נוספות של שילוב עולם המשפט ועולם הטיפול ומתבטא בתחום המשפט הטיפולי ("צדק מאחה" בית משפט קהילתי וכו').

הוועדה מקווה כי לאחר פרסום רשימת המגשרים בענייני משפחה ולאחר אשור החוק כחוק קבוע מגמה זו אף תגבר.

3.2 הבהרת משך תקופת עיכוב ההליכים

נושא זה עלה מספר פעמים בדיוני הוועדה שכן מזכירויות הערכאות השיפוטיות וציבור עורכי הדין הצביעו על בהירות בעניין זה. סעיף 3(ה) לחוק וכן תקנה 8 לתקנות יצרו הסדר מורכב יחסית למניין תקופת עיכוב ההליכים, הארכת התקופה והתקופות הנלוות לה, והניסיון הראה כי הוא מציב אתגר בפני ציבור המתדיינים והמזכירויות הנדרשות לבדיקות התקיימות מועדים שונים, התלויים במגוון משתנים, בעת פניית צדדים להגשת תביעות בערכאות השיפוטיות.⁷⁷

לפי ההסדר הקיים, תקופת עיכוב ההליכים נמשכת 45 ימים, ורשאית יחידת הסיוע להאריך את התקופה ל-60 ימים. בתום תקופה זו, ישנם 15 "ימי צינון" נוספים, שלאחריהם יש קדימות לצד שהגיש תחילה את הבקשה לבחור לאיזה ערכאה להגיש תביעה בתוך 15 ימים נוספים. לצד כל אלו ההסדר הקיים קובע כי על כל אחד מהצדדים להודיע בתוך 10 ימים מתום פגישת המהו"ת האחרונה ליחידת הסיוע אם הוא מעוניין להמשיך בהליך חלופי ליישוב הסכסוך, אם לאו.

ההסדר נקבע בצורה זו מחד גיסא מתוך רצון לאפשר לצדדים למצות את בחינת הסיכוי לסיים את הסכסוך בלא התדיינות משפטית, אך מאידך גיסא מבלי לפגוע יתר על המידה בזכות הגישה לערכאות. עם זאת, מורכבותו של ההסדר הביאה למחלוקות פרשניות. לפי פרשנות אחת, תקופת עיכוב ההליכים הינה בת 45 ימים, אותם יחידות הסיוע יכולות להאריך בעוד 15 ימים ולאחר תקופת 'עיכוב הליכים' זו נוספים עוד 15 ימי צינון, כאשר עשרת הימים הנוספים המצוינים בסעיף 3(ד) לחוק בהם על כל צד להודיע ליחידת הסיוע אם הוא מעוניין להמשיך בהליך חלופי ליישוב סכסוך והמתחילים בפגישת המהו"ת האחרונה - "נבלעים" במניין הימים לעיל (לדוגמא, אם פגישת המהו"ת האחרונה הייתה עד היום ה-35 ממועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך, תקופה ה-10 ימים הנ"ל - "נבלעת" בתקופה זו, ואילו אם הפגישה מתקיימת לאחר מכן, עשרת הימים הנוספים מעבר למניין 45 הימים נבלעים בתוך 15 ימי צינון). לפי גישה זו עשרת הימים למתן הודעה על ידי הצדדים עשויים להיבלע בתוך 15 ימי הצינון בכל אופן. אפשרות נוספת, היא לפרש את ההוראות באופן המפריד בין שתי התקופות האמורות (עשרת הימים בהם על הצדדים להודיע על המשך דרכם, ותקופת הצינון שבין תקופת עיכוב ההליכים לבין הגשת תובענות), וממילא יש לספור 45 ועוד 10 ועוד 15 ימי צינון בכל מקרה. זאת, בכדי לאפשר לבני הזוג לחשוב על פתרון אלטרנטיבי לסכסוך, ולמנוע הסלמת היחסים בין הצדדים על ידי התכוננות לתביעות משפטיות. פסקי הדין שניתנו בעניין סעיף זה כפי הנראה תומכים באפשרות הפרשנות הראשונה.⁷⁸

במהלך דיוני הוועדה סברו חברי הוועדה כי יש להבהיר את הסוגיה ולתקן את החוק והתקנות באופן מיידי, בתוך תקופת הוראת השעה. עם זאת, בסופו של דבר, בשל חשש שתיקון מהיר עשוי לגרום

⁷⁷ תלה"מ (משפחה פ"ת) 547147-09-16 פלוגית נ' אלמוני (לא פורסם, 8.11.2016); תיק (גדול) 1121808/1 פלוגי נ' פלוגית (לא פורסם, 3.10.2017).

⁷⁸ ראו למשל ביד"ר גדול תיק 1121808/1 (3.10.2017); ביד"ר גדול 1151791/1 (10.6.2018); וביד"ר גדול 1139417/4 (9.1.2019).

לסרבול נוסף שרק יגביר את חוסר הבהירות בקרב המתדיינים, הוסכם על כלל חברי הוועדה כי הנושא יתוקן בתום הוראת השעה, והמלצה בעניין זה כלולה בהצעת החוק המוצעת על ידי הוועדה (ר' סעיף 3(6) ובסעיף 3(7) להצעה).

3.3 דיון בסעדים הזמניים והדחופים הנקבעים בתקופת עיכוב ההליכים

הגשת בקשות לסעדים זמניים ודחופים בתקופת עיכוב ההליכים מהווה חריג לכלל הקבוע בחוק לפיו אין באפשרות הצדדים לקיים התדיינות שיפוטית בתקופת עיכוב ההליכים, זאת, בכדי לאפשר קיומן של פגישות מהו"ת בצורה נכונה ויעילה. סעיף 3(ז1) לחוק מאפשר להגיש סעד זמני וסעד דחוף בתנאים הקבועים בו ובתקנות 10-12 לתקנות.

הצעת החוק המקורית לא כללה אפשרות של הגשת בקשות לסעדים דחופים בעניין מזונות או בעניין הבטחת קשר של קטין עם כל אחד מהוריו (במקרים חריגים שבהם המתנה לפגישת המהו"ת הראשונה תגרום נזק של ממש לצדדים או לילדיהם, כקבוע בסעיף 12(א)3 לתקנות) ותוספת זו נוספה מתוך פשרה בדיונים בוועדת חוקה.

החוק קובע כי ניתן להגיש בכל עת לערכאה שיפוטית המוסמכת לכך לפי דין, בקשה לסעד דחוף, לסעד זמני לשמירת המצב הקיים או לעיכוב יציאה מן הארץ. בקשה זו צריכה להיערך לפי טופס קבוע בצורה קצרה ותמציתית ולכלול אך ורק את עיקרי העובדות הדרושות לצורך הדיון בה. כמו כן, סעד זמני ניתן רק במצב שבו לא ניתן אותו סעד על ידי ערכאה שיפוטית אחרת.⁷⁹

סעדים זמניים נועדו לאפשר את התקיימותן של פגישות המהו"ת, ללא שינוי המצב המשפטי באופן בלתי הפיך, בעוד סעדים דחופים נועדו למקרים שמפאת דחיפותם אין אפשרות להמתין לתום תקופת עיכוב ההליכים ועל כן ככלל אינן מוגשות בליווי בקשה ליישוב סכסוך, זאת לבד מתקנה 12(א)3 המוגשת בליווי בקשה ליישוב סכסוך ועניינה בקשה דחופה בעניין מזונות או בעניין הבטחת קשר של קטין עם כל אחד מהוריו, אשר נועדה למקרי קיצון בלבד שבהם המתנה לפגישת המהו"ת הראשונה תגרום נזק של ממש לצדדים או לילדיהם.

עם זאת נראה כי בפועל לא תמיד נערכת בדיקה מה מידת הדחיפות שבבקשה, טרם היענות לבקשה. נראה שישנן בקשות המתקבלות בערכאות השיפוטיות שאינן בעלות דחיפות מיוחדת, שלכאורה היה מקום שלא לקבלן אלא לקבוע כי על הצדדים להגיש בקשה ליישוב סכסוך ולמצות את הליכי המהו"ת בטרם דיון בבקשה.

עוד עלה בדיוני הוועדה כי מתדיינים ובאי כוחם פעמים רבות אינם מבחינים בין סעדים זמניים לסעדים דחופים, על אף שבתקנות קבועים טפסים שונים לכל אחד מהם. הוסיפה לבלבל בהבחנה בין סעדים זמניים לסעדים דחופים היא העובדה שבמקרים רבים עורכי הדין מוסיפים לבקשת

⁷⁹ ס' 3(ז) לחוק.

הסעדים הזמניים שהם מגישים את המילה "דחוף", ומכך נוצר יציר כלאיים של "סעד זמני דחוף". נוכח החשש המובא לעיל ומתוך רצון למנוע מצב בו הליכי יישוב הסכסוך מסוכלים הלכה למעשה כיוון שמוגשות בקשות לסעדים זמניים או דחופים, לעמדת הוועדה יש להמשיך ולעמוד על כך שהגשת הבקשות תעשה בהתאם לקבוע בחוק ובתקנות על מנת שלא תסוכל מטרת החוק באמצעותם.

קושי נוסף שעלה בהקשר זה בתקופת יישום החוק הינו בכך שלא תמיד מוגשת תובענה בסופו של דבר לאחר הגשת בקשה לסעד זמני, ואז הסעד הזמני נעשה קבוע הלכה למעשה. על כן מציעה הוועדה לקבוע כי סעדים זמניים יפוגו תוך חמישה חודשים מיום מתן הצו, אם לא קבעה הערכאה שנתנה את הצו תוקף ארוך או קצר מזה וכל עוד לא ניתנה החלטה אחרת על ידי הערכאה השיפוטית המוסמכת, אם הוגשה לה בהמשך תובענה על ידי אחד הצדדים. ביטוי להמלצות אלה מובא באמצעות סעיף 3(8) להצעת החוק.

3.4 הוראה המאפשרת חריגה מהחיסיון החל במפגשי המהו"ת לצורך הגנה על ילדים במידת הצורך

תקנה 6 לתקנות קובעת כי ההוראות הקבועות בחוק בתי המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ובחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011, לעניין איסור פרסום, חיסיון ואי-קבילות של מידע שנמסר ליחידת הסיוע, יחולו גם על פגישות המהו"ת.

נוכח הוראות אלה למעשה אין באפשרות עובדות יחידות הסיוע למסור לבית המשפט פרטים שעלו במסגרת פגישות המהו"ת ולהסביר מדוע יש צורך במינוי עובד סוציאלי לסדרי דין לקטין במקרים שבהם עולה צורך בכך. מעבר לכך, החוק כלל אינו מאפשר ליחידות הסיוע להמליץ על מינוי אפוטרופוס לדין לאחר סיום הליך המהו"ת אלא רק לצורך התערבות במהלך הליך המהו"ת.

משמעות הדברים הינה שאף כאשר יחידת הסיוע מזהה מקרה בו נדרשת התערבות של גורם מקצועי, חובת החיסיון מגבילה אותה מהעברת ההתרשמות לערכאה השיפוטית או לגורמים בקהילה לצורך התערבות מהירה. מדובר בעיקר במצבים בהם ישנם קשיים בקשר בין אחד ההורים והילד, העלול להתפתח למצבי קיצון, או מצבים בהם ילדים מעורבים בסכסוך בין הוריהם עד כדי גרימת נזק רגשי. המדובר במקרים אשר אינם נכנסים להגדרה עליה חלה חובת דיווח ובכל זאת טומנים בחובם סכנה למי מהקטינים. המלצה למינוי עו"ס סדרי דין או אפוטרופוס לדין עשויה אף לזרז את הטיפול בתיק לכשתוגש תביעה.

המלצות הוועדה

מוצע לתקן את החוק כך שייקבע כי במקרה בו סבורה יחידת הסיוע בתום פגישת המהו"ת כי בשל חשש לפגיעה בשלומו הנפשי או הגופני של קטין או לשם מניעת החמרה במצבו של קטין בסיכון יש צורך בתסקיר עובד סוציאלי לסדרי דין או יש צורך במינוי אפוטרופוס לדין לקטין, רשאית היא

להמליץ על כך לערכאה השיפוטית, לצורך הפעלת סמכותה אם תוגש לה תובענה בהמשך. יצוין כי בהתאם להצעה, המלצה בעניין זה תכלול הנמקה קצרה אך לא תכלול פרטים נוספים על הסכסוך.

המלצה זו מוצאת ביטוי בסעיף 9 להצעת החוק.

3.5 קביעת הוראות לעניין פגרות של מזכירויות הערכאות השיפוטיות שלא נכללו בחוק עד כה

סוגיית הפגרות נדונה רבות בישיבות הוועדה והייתה הסכמה כללית שקיימת בחוק לקונה שכן החוק קובע תקופה של 45 ימים, לעיכוב ההליכים בהם יש לקיים פגישות מהו"ת מבלי להתחשב כלל בפגרות של מזכירויות הערכאות השיפוטיות.

מנתונים שנאספו עלה כי בשנה הראשונה ליישום החוק היה קושי לעמוד במועדים שנקבעו בחוק לקיומן של פגישות המהו"ת.

הקושי הוסבר בעיקר על רקע ימי הפגרה בהם במזכירויות בתי המשפט לא מתקיימת קבלת קהל. בפרט נוצר קושי בימי פגרת הקיץ (20 באוגוסט עד 5 בספטמבר), הסמוכה לפגרות חגי תשרי אשר צירופן יוצר רצף פגרות המקשה לעמוד במועדים שנקבעו בחוק ולקיים עד ארבע פגישות מהו"ת. במקביל נוצר עומס רב של הגשת בקשות חדשות בתקופה זו. הקושי מתעצם בשל מיעוט ימי העבודה של כלל השירות הציבורי, ובכלל זה עובדות יחידות הסיוע בתקופה זו.

צוין, כי אף שבשנה השנייה ליישום החוק העומסים שהורגשו היו משמעותיים פחות, בכל זאת כיוון שבשנה זו היו בחודש ספטמבר 19 ימים שאינם ימי עבודה, הורגש עומס משמעותי והיו זוגות שהמתינו אף 70 ימים לאחר פגרת הקיץ לקיום פגישת מהו"ת ראשונה. בכמה מפסיקות בתי הדין הרבניים ניתן ניתוח אשר קבע את אופן השפעת ימי הפגרה על תקופת עיכוב ההליכים ועל חמישה עשר ימי הקדימה, ומה יהיה כאשר תקופות אלה מסתיימות בתוך תקופת ימי הפגרה.⁸⁰

לאור הניסיון שנצבר הייתה הסכמה כללית בקרב חברי הוועדה שרצוי שימי פגרות החגים (היהודים והשרעיים, בהתאמה), לא יכללו במניין הימים הקבועים בחוק, הן בבתי הדין הדתיים והן בבתי המשפט לענייני משפחה. לעומת זה, מציעה הוועדה בשלב זה שלא לקבוע את ימי פגרת הקיץ שבין ה-21 לאוגוסט ל-5 בספטמבר וימי שבת ומועד אחרים כימים שלא יספרו. עם זאת, מוצע להסמיק את השר לקבוע תקופות נוספות שלא יבואו במניין ימי תקופת עיכוב ההליכים, במידה ויעלה צורך כזה ביחידות הסיוע בערכאות השונות.

עוד מציעה הוועדה להוסיף תיקון לחוק שמטרתו להתמודד עם מצבים בהם לא ניתן להגיש תובענה למזכירות ערכאה שיפוטית. מוצע לתקן את החוק כך שבמניין הימים בהם רשאי הצד שהגיש תחילה את הבקשה ליישוב הסכסוך להגיש תובענה, יבואו גם המועדים בהם לא ניתן להגיש תובענה

⁸⁰ ביד"ר גדול 1152768/1 (3.6.2018); וביד"ר גדול 1151791/1 לעיל הערה 78.

למזכירות ערכאה שיפוטית לפי כל דין. זאת, זולת אם היום האחרון להגשת התובענה חל במועד כאמור. מטרת התיקון היא להימנע מלהאריך את תקופת ימי הקדימה הניתנים למגיש הבקשה ליישוב סכסוך גם בעת פגרות. עם זאת, מוצע שאם היום האחרון להגשת התובענה חל במועד כאמור, יידחה מועד ההגשה ליום הראשון שבו המזכירות פתוחה לכך.

המלצות אלה מוצאות ביטוי בסעיף 6 להצעת החוק.

4. היבטים ייחודיים בפגישות המהו"ת

4.1 שמיעת ילדים

במסגרת דיוני הוועדה נדונה סוגיית שמיעת ילדים במסגרת פגישות המהו"ת. בין חברי הוועדה התעורר ויכוח מהותי בשאלה האם השלב המקדמי של פגישות המהו"ת הוא שלב מתאים וראוי לשמיעת ילדים בנושאי הסכסוך. בין חברי הוועדה היו שסברו כי במסגרת פגישות המהו"ת אין מקום לחיוב שמיעתם של ילדים כיוון שלפגישות המהו"ת מגיעים בני הזוג בתחילת הליך הפירוד ויש חשיבות בשלב זה להערכת שלב הסכסוך ולבחינת כוונות הצדדים. שמיעת ילדים איננה רלוונטית לשלב זה ופעמים רבות הילדים עוד אינם מודעים לתהליך בשלב זה. לעומתם היו שסברו כי זוהי זכותו של הילד להשמיע את קולו, וכי לא ניתן לקדם הסדר שעולה בקנה אחד עם טובתו של הילד, מבלי לשתף את הילד בתהליך. זאת, בייחוד ביחס למקרים המגיעים להסדר במסגרת יחידת הסיוע. עמדה זו קראה לקביעת קריטריונים לשיתוף ילדים בהליך המהו"ת, בייחוד על רקע הנתון המעיד על כך שכ- 80% מהסכסוכים נוגעים לזכויות ילדים ולאור העליה בעוצמת הסכסוכים בהליכים אלו.

המלצות: הוועדה המליצה כי יחידות הסיוע יגבשו נהלי עבודה בנוגע למקרים בהם יש לשתף ילדים בהליכי המהו"ת ומהי מתכונת השיתוף הרצויה. בינתיים אכן נוסחו נהלי עבודה ויחידות הסיוע עובדות לפיהן.

4.2 פירוט עילת הסכסוך בבקשה ליישוב סכסוך

בהתאם לחוק ולתקנות בקשה ליישוב סכסוך לא תכלול טענות או עובדות בקשר לסכסוך ויש לנמקה באופן קצר ותמציתי בלבד. בדיוני הוועדה עלה כי פעמים רבות משמעותה של הנחיה זו הינה כי בן הזוג נגדו הוגשה הבקשה "נותר בעלטה", מבלי שידועה לו במפורש עילת הסכסוך. הדבר נכון במיוחד ביחס לצדדים שאין זהו ההליך הראשון ביניהם בערכאות, ולעיתים אחד הצדדים מתקשה להעריך מה עילת הסכסוך המוצת מחדש. יצוין כי בדיוני וועדת שנהב הוצע כי הצדדים יציינו מה נושא הסכסוך מתוך רשימת נושאים, אך לבסוף הצעה זו לא התקבלה.

בדיוני הוועדה עלו מספר נימוקים לכך ששינוי המצב הקיים וקביעה לפיה יפרטו הצדדים את עילת הסכסוך- אינה רצויה ועלולה להוביל לתוצאה שלילית. ראשית, עלה חשש כי אם הצדדים ידעו על מה מבקש הצד השני לדון במסגרת הליכי המהו"ת- הם יימנעו מלהגיע. שנית, נטען כי פעמים רבות

סיבה המקורית בגינה בעלי דין מגישים את הבקשה לא בהכרח מסתברת כמוקד הסכסוך, ולעיתים עולים דברים רבים נוספים במהלך הליך המהו"ת החורגים מן הנושא המקורי. יודגש, כי כיום יש אפשרות לצד השני להעלות גם הוא עילות שונות במסגרת פגישות המהו"ת.

בעניין זה עלתה הצעה להבחין בין סכסוך ראשון – במסגרתו בדרך כלל מעריכים הצדדים, במה דברים אמורים, לבין בני זוג אשר כבר ניהלו הליכים משפטיים בעבר והסדירו את ענייניהם. במקרים אלה, בפניה מחודשת יש משום ערעור המצב הקיים, ופירוט מהות הסכסוך עשויה לשמש גורם ממתן דווקא, ולא להיפך.

בסופו של דבר לאחר דיון, הוחלט בשלב זה להשאיר את המצב על כנו.

4.3 אגרות

כיום, כקבוע בתקנות בית המשפט לענייני משפחה (אגרות), תשנ"ו-1995, אגרת בקשה ליישוב סכסוך עומדת על 101 ₪ בלבד, בעוד אגרה עבור כל תביעה אחרת לרבות אישור הסכם עומדת על סך של 486 ₪.

במסגרת ישיבות הוועדה עלה כי פערי האגרות מהווים לעיתים תמריץ לצדדים אשר הגיעו עם הסכם מגובש, לפתוח את ההליכים בבית המשפט באמצעות בקשה ליישוב סכסוך ורק לאחר מכן להגיש את ההסכם, במסגרת אותה אגרה, לאישורו של בית המשפט שכן בכך יש חסכון משמעותי באגרה. על כן, חברי הוועדה סברו שנכון להתאים את האגרות ולמנוע פערים משמעותיים היוצרים תמריצים בעיתיים.

עם זאת, יחידות הסיוע ציינו שקיימים גם תמריצים חיוביים כגון שבמקרים המתאימים, כאשר עמדת עובדות יחידות הסיוע הינה שנכון להאריך את תקופת עיכוב ההליכים כדי למצות את הניסיון להגיע להסכם מחוץ לכתלי בית המשפט, מהווה הפער האמור באגרה, תמריץ לצדדים להאריך את תקופת עיכוב ההליכים ולסיים את הסכסוך ללא התדיינות שיפוטית.

עוד עלה בדיונים כי האגרה הקבועה בגין בקשה בכתב, ובכלל זה בקשה לסעד זמני או לסעד דחוף גבוהה במיוחד (238 ₪).

המלצות הוועדה:

1. להפחית את האגרה בגין אישור הסכם כך שתתאם את סכום האגרה בגין בקשה ליישוב סכסוך.
2. להפחית את סכום האגרה בגין בקשות לסעד זמני או דחוף.

4.4 תחולת החוק על צדדים שלישיים וילדים בגירים

כיום החוק מגדיר "ילדה או ילד" כ"אדם שלא מלאו לו 18 שנים". משמעות הדברים הינה כי החוק אינו חל במקרים של סכסוכים בין ילדים בגירים להוריהם. חלק מחברי הוועדה סברו שנכון להרחיב את תחולתו של החוק גם למקרים של סכסוכים כאמור, אשר אף בהם ליחידת הסיוע כלים טובים לפתרון המשבר המשפחתי ולמניעת התדרדרותו. לשם כך דרושים משאבים נוספים כגון תקנים נוספים והרחבת הדיור ביחידות הסיוע. הוועדה ממליצה, באופן צופה פני עתיד, על בחינת תיקון חקיקה כאמור אשר תותאם לו תוספת תקציבית נדרשת.

בנוסף, בדיוני הוועדה נבחנה השאלה כיצד יש ליישם את החוק במקרים בהם הסכסוך שבין הצדדים מערב גם צדדים שלישיים. עיקר החשש שעלה נוגע ל הברחת נכסים לצדדי ג'.

אחת האפשרויות שנדונו הייתה לקבוע בתקנות כי כאשר קיימת מעורבות של צד ג' בסכסוך, יכול הדבר להוות עילה לקיצור תקופת עיכוב ההליכים. עם זאת, כיוון שאפשרות זו עלולה להיות מנוצלת לרעה על ידי אחד הצדדים בכדי לעקוף את הוראות החוק ואת תקופת עיכוב ההליכים, הוסכם כי אין לכך מקום שכן הדבר עלול לסכל את מטרתו של החוק.

אפשרות נוספת שהוצעה הינה פנייה לסדרי הדין הכלליים בערכאות השיפוטיות, באמצעותם ניתן להגיש כמעט כל סעד שרוצים נגד צד ג'. במצב זה הדין בסעד הזמני המופנה לצד ג' יתנהל במקביל לתקופת עיכוב ההליכים והליכי פגישות המהו"ת בין הצדדים יתקיימו כסדרם בהתאם לחוק.

כיוון שלאחר בחינת הדברים התחוור כי מקרים כגון דא הינם נדירים ובתקופת יישומו של החוק לא עלתה הסוגיה כבעיה חוזרת, סברו חברי הוועדה כי פתרון בדמות בקשות לצווים לשמירת מצב קיים כנגד צדדי ג' או הפנייה לסדרי הדין הכלליים הינם פתרון מספק.

4.5 הפנית צדדים לשירותי רווחה בקהילה בשל צרכים המתגלים במסגרת הליך המהו"ת

בדיוני הוועדה עלה כי טרם חקיקת החוק עובדות יחידות הסיוע אשר סברו שיש צורך בהפניית צדדים לטיפול בקהילה דוגמת הפנייה למרכזי קשר, תיאום הורי, מינוי עו"ס לסדרי דין וכד' יכלו לעשות זאת ללא קושי. אולם, במסגרת תקופת יישום החוק עלה כי כיום במידה ומתגלה צורך דחוף במהלך פגישות המהו"ת, אין אפשרות להפנות את הצדדים לגורמי הטיפול בקהילה כפי שניתן היה בעבר, זאת כיוון שמאחר ובתקופת הליך המהו"ת לא קיים הליך פתוח בפני ערכאה שיפוטית, ולא ניתן למעשה להפנות למרכז קשר ושאר גורמי הטיפול בקהילה, אשר זקוקים ל"אחראי" לתיק על מנת לעדכן בהתפתחויות.

בשל כך, נוצר מצב שעובדות יחידות הסיוע מוצאות עצמן כגורם המלווה במקומות שבעבר שאר גורמי הטיפול בקהילה היו מסייעים כאמור, על אף שלמעשה אין ביכולתם לתת מענה המתאים לדרישות. כך למשל, עובדות יחידות הסיוע נדרשות להכריע בסוגיות כדוגמת זמני שהות והסדרי קשר, אף אם אין היכרות משמעותית בין העובד לבין בני הזוג וכאשר אין לעובד סמכויות הכרעה כלל. לעמדת חברי הוועדה אין מדובר בתפקיד יחידות הסיוע, אלא מדובר בתפקיד גורמי הטיפול בקהילה אשר באחריות משרד הרווחה. בהקשר זה נערכה פגישה בין מנהלת יחידות הסיוע למנהלת האגף לשירותים חברתיים ועו"ס ראשית לסדרי דין האחראית על מרכזי הקשר, אלא שהובהר כי

הטיפול במרכז הקשר מאופיין בשילוב בין סמכות וטיפול, ולכן הטיפול במרכז קשר מותנה בהגשת בקשה מתאימה ע"י הצדדים לבית המשפט לאחר סיום הליך המהו"ת, בנוסף להסכמה שלהם לטיפול במרכז הקשר.

יצוין כי עובדות יחידות הסיוע החלו לסגל אלטרנטיביות בהן הצדדים יכולים להסתייע במקום פניה למרכזי קשר, כדוגמת היעזרות במערך הפסיכולוגי ביחידות הסיוע, הפניה לטיפולים פרטיים ועוד, אך הבעיה נותרה על כנה.⁸¹

בנוסף, כמפורט לעיל, דוח מבקר המדינה⁸² מעלה אף הוא חוסר במענים טיפוליים למשפחות בסכסוכי גירושין. כן נטען כי קיים קושי בהבנת ההבדלים בין המערכות השונות, ומיקומן ב"מפה הטיפולית". בשל כך, משפחות הנמצאות במצבי משבר אינן יודעות מיהו הגורם אליו יוכלו לפנות, בהתאם למצבן ולשלב בו הם נמצאים מבחינת התפתחות המשבר. נאמר כי הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים למשפחות בסכסוך ובמצבי סיכון הועלה פעם אחר פעם אולם טרם קיבל מענה.

המלצות:

מוצע המשך מעקב אחרי האפשרויות למציאת פתרון לבעיות אלה, ותלווה את השיח בנושא בין יחידות הסיוע לבין הגורמים הטיפוליים השונים. במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

4.6 סנכרון החוק להסדר התדיינות עם חוקים וגורמים ממשלתיים נוספים

במהלך שנות יישומו של החוק נערכו ממשקי היכרות בין יחידות הסיוע ובין יחידות ממשלתיות נוספות במטרה לסנכרן את פעילות הגופים הרלוונטיים עם השירות הניתן ביחידות הסיוע ולהכיר להם את מהות החוק והוראותיו.

כך למשל, בעקבות פגישה עם ראשי המחלקות הרלוונטיות במוסד לביטוח לאומי, הוצא קובץ הנחיות לעובדי הביטוח הלאומי, אשר יחידות הסיוע היו שותפות בניסוחו ודיוקו, באשר לממשקי העבודה עם יחידות הסיוע. בין היתר סוכם כי מועד הגשת הבקשה הדחופה למזונות במסגרת בקשה ליישוב סכסוך ייחשב כמועד הגשת תביעה למזונות זמניים לצורך מיצוי זכויות במוסד לביטוח לאומי.

דוגמא נוספת היא מגעים שנערכו עם משטרת ישראל לצורך חידוד נהלי עבודה בעיקר בהקשר של אלימות במשפחה, שמירה על חיסיון ההליכים ביחידות הסיוע ועוד.

⁸¹ ברוקדייל, לעיל ה"ש 4, בעמ' 49.
⁸² דוח מבקר המדינה 369 בעמ' 1402

הוועדה סבורה שהמשך קידום קשרים עם מוסדות ממשלתיים נוספים הינו חשוב ביותר לצורך המשך הצלחתו של החוק ונכון לקדם שיתופי פעולה נוספים.

סוף דבר:

המלצתה העיקרית של וועדת ההיגוי במסגרת הדוח הינה לחוקק הוראת קבע במקום הוראת השעה הקיימת כיום. הניסיון שנצבר במהלך שלושת שנות יישום החוק הראשונות מעיד על הצלחת החוק, ועל עמידתו ביעדים שקבע המחוקק. בנוסף לכך, חוסר יציבותו של עולם דיני הגירושין כיום מחזק אף הם את הצורך בחקיקת קבע. לעמדת הוועדה, המשך קיומה של הוראת שעה לא תורם ליציבות וישנה חשיבות גדולה לכך שאופן יישוב הסכסוך יהיה בעל יציבות וקביעות בכדי לאזן את הטלטלות שעובר התחום.

אחד מתפקידי הוועדה אשר פורטו בכתב המינוי הוא לבחון האם החוק עומד ביעדים שקבע המחוקק. מטרתו העיקרית של החוק היא צמצום הנזק שנגרם לקטינים כתוצאה מההליכים המשפטיים סביב הגירושין. נתוני המחקרים שבוצעו ע"י מכון ברוקדייל, משרד המשפטים ומחלקת המחקר של הרשות השופטת מצביעים על ירידה משמעותית בכמות התביעות כבר בשנים הראשונות להחלת החוק והצפי הוא שתהיה לכך השפעה לטווח ארוך על הסתגלותם של ילדים לגירושי הוריהם.

בכמעט ארבע השנים מאז נכנס החוק לתוקף כהוראת שעה נראה כי יש שינוי בשיח הציבורי הנוגע לסכסוכי משפחה. אם בעבר השיח היה משפטי בעיקרו והתנהל בערכאות המשפטיות, היום נראה כי גם משפטנים רואים את היתרונות בניהול מו"מ /גישור/ גירושין בשיתוף פעולה על השיח האדוורסרי שמקטב עמדות ומסלים את הסכסוך. שיח זה משתלב עם מגמות נוספות של שילוב עולם המשפט ועולם הטיפול ומתבטא בתחום המשפט הטיפולי.

הוועדה מקווה כי לאחר פרסום רשימת המגשרים בענייני משפחה (כמפורט בפרק הרביעי לדוח) ולאחר אשור החוק כחוק קבוע - מגמה זו אף תגבר .

לסיכום, הוועדה מביעה תקווה כי המלצותיה במכלול ההיבטים והמישורים ייושמו, ובפרט ההמלצה לתיקוני החקיקה המוצעים ולהפיכת החוק להוראת קבע, כמפורט בנספח המצורף. הוועדה סבורה שהתיקונים המוצעים בחקיקה יתרמו רבות ליישום החוק והצלחתו בהתאם למטרתו, ויובילו להפחתת עצימות סכסוכי גירושין באופן אשר ייטיב עם הצדדים ועם ילדיהם.

נספח א - טיוטת חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה, התש"פ-2020

א. שם החוק המוצע

החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה, התש"פ-2020.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראה שעה), התשע"ה-2014 (להלן: "החוק") נחקק לתקופה של שלוש שנים, ונכנס לתוקף ביום 17 ביולי 2016. בהתאם לסעיף 1 לחוק- הוא נועד "לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם, ליישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, ולצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך ובטובתם של כל ילדה וילד". החוק נועד לחול בהדרגה על כל הערכאות השיפוטיות הדנות בסכסוכי משפחה, בתי-המשפט לענייני משפחה ובתי-הדין הדתיים השונים (יצוין כי בפועל בשלב זה החוק הוחל רק בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הרבניים).

המאפיין את הסכסוך המשפטי הוא העובדה שקדם לו סכסוך אישי ורגשי המשפיע באופן ממשי על ההליך המשפטי ומושפע ממנו בחזרה. הצדדים לסכסוך יצטרכו להמשיך ולקיים מערכת קשרים ביניהם גם לאחר סיום ההליך המשפטי, אם כבני משפחה הגרים יחד, ואם, במקרה של פרידה, כשותפים לגידולם ולדאגה לרווחתם הפיזית והנפשית של ילדים. קיומה של התדיינות משפטית בסכסוך משפחתי, הכוללת הגשת כתבי תביעה בהם מטיחים הצדדים האשמות זה כנגד זה, הבאת עדים, וקיום חקירות וחקירות נגדיות בין כותלי הערכאות השיפוטיות יוצרת מחסומים ומכשולים חדשים בקשרי המשפחה, מקצינה את עמדות הצדדים ובכך מקשה על האפשרות ליישובו של הסכסוך האישי - רגשי.

יתר על כן, הניסיון מלמד כי גם לאחר ההכרעה השיפוטית, פעמים רבות חוזרים צדדים שניהלו ביניהם מאבקים משפטיים אל הערכאות השיפוטיות השונות, בשל הפרת הסדרים שנקבעו בניגוד לרצון אחד הצדדים. המחקרים גם מראים באופן מובהק, שיש השפעות קשות להליכי גירושין וכן להתדיינות שבין ההורים לאחר הגירושין, על מצבם הרגשי של ילדים ועל התרפתן של השפעות אלה ככל שההליכים מתארכים ומתנהלים באופן לוחמני. הניסיון המוכח במדינות רבות ברחבי העולם מראה, כי הנהגת השימוש במנגנון של יישוב סכסוכים בהסכמה (alternative dispute resolution - ADR) לפני הגשת התביעה, מצמצמת את הצורך בהתדיינות בבית המשפט ומאפשרת לצדדים לממש באופן הדדי את הרצונות והאינטרסים שלהם בנושאים שבתובענה לשביעות רצונם באמצעות גישור, ייעוץ גירושין בשיתוף פעולה או מנגנון אחר ליישוב סכסוך. החוק שנחקק כהוראת שעה לאור הדברים האמורים, קובע כי על צדדים המבקשים להגיש תובענה בעניין של סכסוך משפחתי לבית משפט לענייני משפחה או לבית דין דתי להקדים ולהגיש תחילה בקשה ליישוב סכסוך ולא כתב תביעה מפורט. לאחר הגשת הבקשה מוזמנים הצדדים לפגישת מידע, היכרות ותיאום ביחידת הסיוע (להלן – פגישת מהו"ת) בה הם מקבלים מידע על ההשלכות המשפטיות, הרגשיות החברתיות והכלכליות של הגירושין על הצדדים וילדיהם, מידע על הדרכים שיש בהן כדי לסייע להם בניסיון ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה, בתוך יחידות הסיוע, בקהילה ובמגזר הפרטי, אם באמצעות גישור, גירושין בשיתוף פעולה או כל דרך אחרת. בנוסף, עובדי יחידת הסיוע עורכים הכרות עם הצדדים ועם צרכיהם,

ולבסוף נעשה ניסיון לעריכת הסדרים זמניים שיאפשרו ניסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה. פגישות אלו נערכות בתוך "תקופת עיכוב הליכים" בת 45 - 60 ימים כיום, שבה הצדדים מנועים מלהגיש תובענות לערכאות שיפוטיות בעניין הסכסוך שביניהם, למעט בעניין בקשות דחופות מסוימות וסעדים זמניים לשמירת מצב קיים שהוגדרו בתקנות⁸³. בתום תקופת עיכוב ההליכים, במידה שהצדדים מחליטים שאינם יכולים לפתור את הסכסוך בדרכי שלום, הם רשאים להגיש תובענות, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק, תוך מתן זכות קדימה לצד שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך להגיש תובענה.

המדובר בהסדר חדשני בישראל, ועל כן הוא נקבע תחילה כהוראת שעה על מנת לבחון את השפעת יישומו. במהלך הוראת השעה נאסף מידע רב בנוגע לחוק, יישומו והצלחתו. נערכו עד כה למעלה מ-45,000 פגישות מהו"ת. נמצא כי אכן החוק מצליח לממש את מטרותיו. בשני הדיווחים השנתיים לכנסת המחויבים בחוק, דווח על ירידה משמעותית של כ-50% בהיקף התובענות בענייני משפחה המוגשות לבית המשפט לענייני משפחה ולבתי הדין הדתיים. כמו כן, מחקר שביצע מכון ברוקדייל מטעם משרד הרווחה הצביע על ההשפעות החיוביות של פגישות המהו"ת על הסכסוכים המשפחתיים ופיתרתם⁸⁴.

לאור האמור, ולקראת פקיעת התוקף של החוק, מוצע להפוך את הוראת השעה להוראת קבע. במסגרת זו, מוצע לערוך תיקונים מצומצמים לנוסח שהיה בהוראת השעה, על יסוד הניסיון שנצבר בתקופת חלותה, והמבוססים על המלצות שגיבשה וועדת ההיגוי שמינתה שרת המשפטים למעקב אחר יישום החוק בתקופת הוראת השעה. מטרת התיקונים לפשט את ההליכים, להוסיף הבהרות בעניינים מסוימים ולפתור קשיים יישומיים שנתגלו מאז כנס החוק לתוקפו. כן מוצע לעגן כמה מן העניינים שהוסדרו בתקנות, בחוק עצמו.

ג. עיקרי התיקונים בחוק המוצע לעומת נוסח הוראת השעה:

1. מוצע למחוק את המילים "הוראת שעה" מכותרת החוק ולבטל את סעיף 9, ובכך להפוך את החוק להוראת קבע.
2. מוצע לתקן כמה מן ההגדרות ולהבהיר בחוק מפורשות כי בגדר תובענה נכללות בקשות למתן סעד זמני; כן מוצע להבהיר כי אין צורך בהגשת בקשה ליישוב סכסוך במקרה של תביעה לגירושין או להתרת נישואין שהוגשה בהסכמת הצדדים, במקרה של בקשה לצו עיכוב יציאה מן הארץ המוגשת בקשר לתובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991; כן מוצע לקבוע החוק יחול על תובענות שעניינן אבהות או אמהות, למעט תובענות שהוגשו בהסכמת הצדדים, ועל אף שבתובענות אלה המדינה הינה צד להליך.

⁸³ תקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) התשע"ו-2016 (להלן – התקנות).

⁸⁴ ראו פרסום דוח המחקר באתר האינטרנט <https://brookdale.jdc.org.il/publication/promoting-family-dispute-resolutions>

3. מוצע לשנות את סעיף 3(ב)3 כד שפגישות המהו"ת יתקיימו תוך 65 ימים מיום הגשת הבקשה.
4. מוצע לתקן את סעיף 3(ג)2 העוסק במידע שמוענק לצדדים במהלך פגישת המהו"ת לעניין דרכים חלופיות ליישוב הסכסוך ולציין בחוק עצמו גם את האפשרות להפניה לגירושין בשיתוף פעולה, המוזכרת כיום בתקנות.
5. מוצע לתקן את סעיף 3(ג)4, ולמחוק את המילה "זמניים" ביחס להסכמים הנערכים ביחידות הסיוע, כך שיובהר שליחידת הסיוע הסמכות לערוך הסכמים קבועים. יצוין, כי הדבר עולה בקנה אחד עם התקנות הקיימות.
6. מוצע לפשט את סעיף 3(ה) הקיים העוסק בהגדרת תקופת עיכוב ההליכים והתקופה במהלכה לא ניתן להגיש תובענות, ולקבוע כי תקופת עיכוב ההליכים בה לא ניתן יהיה להגיש תובענות לערכאה שיפוטית תהא שישים וחמישה ימים מיום הגשת בקשה ליישוב סכסוך, מלבד במקום בו הייתה הארכה או קיצור של התקופה על ידי הערכאות השיפוטיות. כן מוצע לקבוע כי יינתנו 5 ימים נוספים (במקום 10 הימים הקבועים כיום) לצורך החלטת הצדדים האם הם מעוניינים להמשיך בהליך חלופי ליישוב הסכסוך.
7. מוצע לתקן את סעיף 3(ז)4 כך שתהא תחימה של הסעדים הזמניים הניתנים בתקופת עיכוב ההליכים: צו לסעד דחוף יעמוד בתוקפו עד פגישת המהו"ת הראשונה, וצו לסעד זמני יעמוד בתוקפו חמישה חודשים מיום מתן הצו אם אין קביעה שיפוטית אחרת.
8. מוצע לתקן את סעיף 3(י) הקיים, ולקבוע כי ניתן להגיש תובענה ללא צורך בהגשת בקשה ליישוב סכסוך קודם, אם בשנה החולפת הוגשה כבר בקשה ליישוב סכסוך בין אותם צדדים כל עוד הצד המבקש הגיע לפגישות המהו"ת וחלפה תקופת עיכוב ההליכים, וכן אם חלפה יותר משנה אך בעת הגשת התובענה תלויה ועומדת בערכאה שיפוטית תובענה אחרת בין הצדדים בעניין של סכסוך משפחתי, או שההליכים בתובענה הסתיימו בשנה שקדמה להגשת התובענה. כמו כן, במקרים בהם התובענה היא לאכיפה וביצוע של החלטות קודמות, לרבות לפי פקודת בזיון בית המשפט ובקשות לאכיפת פסקי חוץ, אין צורך בהגשת בקשה ליישוב סכסוך קודם.
9. מוצע להוסיף את סעיף 1ח3 ולקבוע כי יחידות הסיוע ידווחו לערכאות השיפוטיות על אי התייצבות של הצדדים לפגישת המהו"ת הראשונה, והערכאות יוכלו להביא בחשבון טענות בעניין.
10. מוצע לקבוע כי על אף הוראות החיסיון הקבועות בחוק בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים יתאפשר ליחידות הסיוע להמליץ לערכאה השיפוטית על צורך במינוי אפוטרופוס לדין או בתסקיר עובד סוציאלי לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955, במקרים המפורטים בסעיף 1ח2. לעניין זה, מוצע גם תיקון עקיף לחוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995, ובמקביל לחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע) התשע"א-2011, המוסיף חריג להוראות החיסיון והסודיות ומאפשר העברת

מידע במקרה בו עולה חשש לפגיעה בשלומו הנפשי או הגופני של הקטין ומסירת המידע דרושה לשם מניעת פגיעה כאמור, לשם מניעת החמרתה של פגיעה כאמור או הישנותה או לשם טיפול בקטין בקשר לפגיעה כאמור.

11. מוצע להוסיף את סעיף 4א ולקבוע סוגי הליכים עליהם לא יחול החוק. מרבית ההוראות כבר קיימות בחוק או בתקנות, ולמען הבהירות רוכזו בסעיף אחד. התוספת העיקרית הינה כי הוראות החוק לא יחולו כאשר אחד הצדדים אינו תושב ישראל.

12. מוצע להוסיף את סעיף 6א, ולקבוע הוראות לעניין פגרות ומועדים לצורך קביעת תקופת עיכוב ההליכים, ולצורך מניין התקופות להגשת תובענות לאחר מכן.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:

יתוקנו כותרת החוק, וסעיפים 2, 3(א), 3(ב), 3(ג)(2) ו-4, 3(ד), 3(ה), 3(ו)(4), 3(ח), 3(י), 4, 5(א) לחוק. יוספו סעיף 3(ח1), 4א ו6א לחוק, ימחק סעיף 9 לחוק – באופן שבו הוראת השעה תהפוך להוראת קבע, ויעשה תיקון עקיף בסעיף 5 לחוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה- 1995 ובסעיף 3 לחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע) התשע"א- 2011.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המנהלי:

הוראות החוק אינן כרוכות בתוספת תקציבית.

ו. השפעת החוק המוצע על מצבת כוח האדם:

אין השפעה.

ז. ההיבט המשפטי

ח. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר:

טיוטת חוק מטעם משרד המשפטים

**טיוטת חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) (תיקון מס' 2),
התש"ף-2020**

- תיקון שם החוק .1 בחוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014⁸⁵ (להלן – החוק העיקרי), בשם החוק, המילים "הוראת שעה" – יימחקו.
- תיקון סעיף 2 .2 בסעיף 2 לחוק העיקרי-
- (1) בהגדרה "תובענה", במקום הסיפה החל במילה "למעט" יבוא "ובכלל זה בקשה למתן סעד זמני, ולמעט כל אחד מאלה:
- (1) בקשה לאישור הסכם;
- (2) ערעור ובקשת רשות ערעור;
- (3) תובענה לאכיפה וביצוע של החלטה שיפוטית לרבות לפי פקודת בזיון בית משפט⁸⁶;
- (4) בקשה לאכיפת פסק חוץ לפי חוק אכיפת פסקי חוץ, התשי"ח-1958⁸⁷; "
- (2) בהגדרה "תובענה בעניין של סכסוך משפחתי" -
- (א) בפסקה (1), בסופה יבוא "למעט תובענה לגירושין או להתרת נישואין שהוגשה בהסכמת הצדדים";
- (ב) בפסקה (4), בסופה יבוא "או בקשה לצו עיכוב יציאה מן הארץ המוגשת בקשר לתובענה כאמור";
- (ג) בפסקה (5), בסופה יבוא "למעט תובענה בעניין כאמור שהוגשה בהסכמת הצדדים".

⁸⁵ ס"ח התשע"ה, עמ' 116; התשע"ו, עמ' 334.

⁸⁶ חוקי אי"י, כרך א', (ע) 332, (א) 356.

⁸⁷ ס"ח התשי"ח, עמ' 68.

תיקון סעיף 3 .3 בסעיף 3 לחוק העיקרי –

- (1) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "ופגישות מהו"ת";
- (2) בסעיף קטן (א), המילים "לרבות בעניין מזונות זמניים" – יימחקו;
- (3) סעיף קטן (ב)(3) – במקום המספר "45" יבוא "65"; מן המילים "ואולם יחידת הסיוע" עד סוף הסעיף – יימחק
- (4) בסעיף קטן (ג) –
- (א) בפסקה (2), אחרי "גישור" יבוא "גירושין בשיתוף פעולה";
- (5) בפסקה (4), המילה "זמניים" – תימחק;
- (6) בסעיף קטן (ד), במקום "עשרה" יבוא "חמישה";
- (7) בסעיף קטן (ה), במקום הרישה עד המילים "סעיף 5(א)(5)" יבוא "בתקופה של 65 ימים מיום הגשת בקשה ליישוב סכסוך או בתקופה קצרה או ארוכה מזו אם החליטה על כך ערכאה שיפוטית לפי סעיף 5(א)(5) (להלן – תקופת עיכוב ההליכים), ובכל תקופה נוספת שהצדדים הסכימו לה בכתב";
- (8) בסעיף קטן (ז), במקום פסקה (4) יבוא:
- "(4) (א) צו לסעד דחוף שניתן לפי סעיף קטן זה יעמוד בתוקפו עד פגישת המהו"ת הראשונה;
- (ב) צו לסעד זמני שניתן לפי סעיף קטן זה יעמוד בתוקפו למשך חמישה חודשים מיום מתן הצו, ואם קבעה הערכאה שנתנה את הצו תקופה אחרת – למשך התקופה שקבעה; ואולם, נתנה הערכאה השיפוטית שנקבעה כמוסמכת לדון בתובענה העיקרית, לאחר שהוגשו כתבי בי-דין לפי סעיף 4, החלטה בעניין הצו, לפני תום התקופה כאמור, יעמוד הצו בתוקף עד למתן ההחלטה."
- (9) אחרי סעיף קטן (ח) יבוא:

”(ח1) (1) יחידת הסיוע תדווח לערכאה שיפוטית על התייצבות או אי-התייצבות של הצדדים לפגישות המהו”ת, והערכאה השיפוטית רשאית להביא בחשבון טענות בדבר התייצבות או אי-התייצבות כאמור.

(2) סבר עובד יחידת הסיוע בתום פגישת מהו”ת כי בשל חשש לפגיעה בשלומו הגופני או הנפשי של ילד או לשם מניעת החמרה במצבו הגופני או הנפשי, יש צורך בתסקיר עובד סוציאלי לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), התשט”ו-1955⁸⁸, או במינוי אפוטרופוס לדין לקטין לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ”ב-1962⁸⁹, רשאי הוא להמליץ לערכאה השיפוטית להורות על עריכת תסקיר או על מינוי אפוטרופוס לדין כאמור, לפי העניין, מיוזמתה בהתאם לסמכותה לפי כל דין או אם תוגש לה תובענה לפי סעיף 4; המלצה כאמור תהיה מנומקת ותכלול פרטים על הילד ומשפחתו בהיקף הנדרש לשם מתן ההמלצה, בלבד.

(3) הוראות סעיף קטן זה יחולו על אף הוראות סעיף 5א לחוק בתי המשפט לענייני משפחה, התשנ”ה-1995, וסעיף 3 לחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע”א-912011.”;

(10) במקום סעיף קטן (י) יבוא :

”(י) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי אדם להגיש תובענה בעניין של סכסוך משפחתי בלא שהגיש תחילה בקשה ליישוב סכסוך, אם מתקיים אחד מאלה :

⁸⁸ ס”ח התשט”ו, עמ’ 126.

⁸⁹ ס”ח התשכ”ב, עמ’ 120.

⁹⁰ ס”ח התשנ”ה, עמ’ 393.

⁹¹ ס”ח התשע”א, עמ’ 918.

(1) בשנה שקדמה להגשת התובענה הוגשה כבר בקשה ליישוב סכסוך בין אותם צדדים והמבקש להגיש את התובענה הגיע לפגישות המהו"ת, ובלבד שבעת הגשת התובענה חלפו התקופות כאמור בסעיף קטן (ה) ותקופת 15 הימים שבסעיף 4;

(2) הוגשה בקשה ליישוב סכסוך בין אותם צדדים לפני יותר משנה, ובעת הגשת התובענה תלויה ועומדת בערכאה שיפוטית תובענה בעניין של סכסוך משפחתי בין הצדדים, או שההליכים בתובענה כאמור הסתיימו בשנה שקדמה להגשת התובענה.

הוספת סעיף 4א .4 אחרי סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא :

"סייג לתחולה 4א. הוראות חוק זה לא יחולו על ההליכים האלה :

(1) הליך שצד לו אינו תושב ישראל;

(2) הליך שהמדינה צד לו, למעט תובענה בעניין כאמור בפסקה (5) להגדרה "תובענה בעניין של סכסוך משפחתי";

(3) הליך לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991⁹²;

(4) הליך לפי חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001⁹³.

תיקון סעיף 5 .5 בסעיף 5(א) לחוק העיקרי, אחרי "לביצועו" יבוא "ובין השאר תקנות".

הוספת סעיף 6א .6 אחרי סעיף 6 לחוק העיקרי יבוא :

"תקופות 6א. (א) הימים והתקופות המנויים להלן לא יבואו במניין הימים לפי חוק זה :

⁹² ס"ח התשנ"ה, עמ' 138.

⁹³ ס"ח התשס"ב, עמ' 6.

(1) לעניין הליכים לפני יחידות הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הרבניים – שני ימי ראש השנה, יום הכיפורים, התקופה שמיום י"ד בתשרי עד יום כ"ב בתשרי והתקופה שמיום י"ד בניסן עד כ"א בניסן ;

(2) לעניין הליכים לפני יחידות הסיוע שליד בתי הדין השרעיים – ימי חג אלפיטר מהיום הראשון עד היום השלישי בחודש שוואל, וערב החג, וימי חג אלאדחא מהיום העשירי עד היום הארבעה עשר בחודש ד'ו אל-חג'יה, וערב החג.

(ב) השר רשאי לקבוע מועדים ותקופות נוספים על אלה המנויים בסעיף קטן (א) שלא יבואו במניין הימים לפי חוק זה.

(ג) על אף ההוראות לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב), במניין 15 הימים להגשת תובענה בעניין של סכסוך משפחתי כאמור בסעיף 4 יבואו גם המועדים והתקופות לפי אותם סעיפים קטנים, אלא אם כן היום האחרון להגשת התובענה חל במועד או בתקופה כאמור."

ביטול סעיף 9 .7 .סעיף 9 לחוק העיקרי – בטל.

- תיקון חוק בית המשפט לענייני משפחה
8. בחוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995⁹⁴, בסעיף 5א(ה), במקום "או שמהם עולה" יבוא "שמהם עולה" ובסופו יבוא "או שמהם עולה חשש לפגיעה בשלומם הנפשי או הגופני של הקטין ומסירת המידע דרושה לשם מניעת פגיעה כאמור, לשם מניעת החמרתה או הישנותה או לשם טיפול בקטין בקשר לפגיעה כאמור".
- תיקון חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע)
9. בחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע) התשע"א-2011, בסעיף 3(ה), במקום "או שמהם עולה" יבוא "שמהם עולה" ובסופו יבוא "או שמהם עולה חשש לפגיעה בשלומם הנפשי או הגופני של הקטין ומסירת המידע דרושה לשם מניעת פגיעה כאמור, לשם מניעת החמרתה או הישנותה או לשם טיפול בקטין בקשר לפגיעה כאמור".
- תחולה
10. סעיפים 3(ב)(3), (ד) ו-1(ה) ו-6 לחוק העיקרי כנוסחם בסעיפים 3(2), (5) ו-6(ו) ו-6 לחוק זה יחולו לעניין תובענה בעניין של סכסוך משפחתי או בקשה ליישוב סכסוך שהוגשה ביום התחילה או לאחריו.

דברי הסבר

כללי

חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראה שעה), התשע"ה-2014 (להלן – החוק) נחקק כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, החל מיום י"א בתמוז התשע"ו (17 ביולי 2016). בהתאם לסעיף 1 לחוק, הוא נועד "לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם, ליישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, ולצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך ובטובתם של כל ילדה וילד". החוק נועד לחול בהדרגה על כל הערכאות השיפוטיות הדנות בסכסוכי משפחה, קרי בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים השונים (יצוין כי בשלב זה החוק חל רק על בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הרבניים).

⁹⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 393; התשע"ז, עמ' 331.

הליך משפטי בעניין של סכסוך משפחתי מתאפיין בכך שלסכסוך המשפטי קדם סכסוך אישי ורגשי המשפיע באופן ממשי על ההליך המשפטי ומושפע ממנו בחזרה. הצדדים לסכסוך יצטרכו להמשיך ולקיים מערכת יחסים ביניהם גם לאחר סיום ההליך המשפטי, אם כבני משפחה הגרים יחד, ואם, במקרה של פרידה, כשותפים לגידולם ולדאגה לרווחתם הפיזית והנפשית של ילדים. קיומה של התדיינות משפטית בסכסוך משפחתי, הכוללת הגשת כתבי תביעה שבהם מטיחים הצדדים האשמות זה כנגד זה, הבאת עדים וקיום חקירות וחקירות נגדיות בין כותלי הערכאות השיפוטיות, יוצרת מחסומים ומכשולים חדשים בקשרי המשפחה, מביאה להקצנה בעמדות הצדדים ובכך מקשה על האפשרות ליישובו של הסכסוך האישי-רגשי.

יתר על כן, הניסיון מלמד כי גם לאחר ההכרעה השיפוטית, פעמים רבות חוזרים צדדים שניהלו ביניהם מאבקים משפטיים אל הערכאות השיפוטיות השונות, בשל הפרת הסדרים שנקבעו בניגוד לרצון אחד הצדדים. המחקרים גם מראים באופן מובהק שלהליכי גירושין וכן להתדיינות בין ההורים לאחר הגירושין, יש השפעות קשות על מצבם הרגשי של ילדים, אשר מחריפות ככל שההליכים מתארכים ומתנהלים באופן לוחמני. הניסיון במדינות רבות ברחבי העולם מראה, כי הנהגת השימוש במנגנון של יישוב סכסוכים בהסכמה (Alternative Dispute Resolution – ADR) לפני הגשת התביעה, מצמצמת את הצורך בהתדיינות בבית המשפט ומאפשרת לצדדים לממש באופן מיטבי את הרצונות והאינטרסים שלהם בנושאים שבתובענה לשיעור רצונם, באמצעות גישור, ייעוץ גירושין בשיתוף פעולה או מנגנון אחר ליישוב סכסוך.

החוק, שנחקק לאור הדברים האמורים (ונחקק כאמור כהוראת שעה לשלוש שנים), קובע כי על צדדים המבקשים להגיש תובענה בעניין של סכסוך משפחתי לבית משפט לענייני משפחה או לבית דין דתי, להקדים ולהגיש תחילה לערכאה כאמור בקשה ליישוב סכסוך, ולא כתב תביעה מפורט. לאחר הגשת הבקשה, מוזמנים הצדדים לפגישת מידע, היכרות ותיאום ביחידת הסיוע (להלן – פגישת מהו"ת), שבה הם מקבלים מידע על ההשלכות המשפטיות, הרגשיות החברתיות והכלכליות של הגירושין על הצדדים ועל ילדיהם, מידע על הדרכים שיש בהן כדי לסייע להם בניסיון ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה, בתוך יחידות הסיוע, בלשכות הרווחה בקהילה [הכוונה למערכת הרווחה? כן אחרת מה ההבדל מהמגזר הפרטי?] ובמגזר הפרטי, באמצעות גישור, גירושין בשיתוף פעולה או כל דרך אחרת. בנוסף, עובדי יחידת הסיוע עורכים הכרות עם הצדדים ועם צרכיהם, ולבסוף נעשה ניסיון לקביעת הסדרים זמניים שיאפשרו את הניסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה.

פגישות אלו נערכות בתוך תקופה בת 45 עד 60 ימים כיום, שבה הצדדים מנועים מלהגיש תובענות לערכאות שיפוטיות בעניין הסכסוך שביניהם, למעט בעניין בקשות דחופות

מסוימות וסעדים זמניים לשמירת מצב קיים שהוגדרו בתקנות⁹⁵. בתום תקופת עיכוב ההליכים, במידה שהצדדים מחליטים שאינם יכולים לפתור את הסכסוך בדרכי שלום, הם רשאים להגיש תובענות, בהתאם להוראות שנקבעו בחוק, תוך מתן זכות קדימה לצד שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך להגיש תובענה.

המדובר בהסדר חדשני בישראל, ועל כן הוא נקבע תחילה כהוראת שעה על מנת לבחון את השפעת יישומו. במהלך הוראת השעה נאסף מידע רב בנוגע לחוק, יישומו והצלחתו. נערכו עד כה למעלה מ-45,000 פגישות מהויות. נמצא כי אכן החוק מצליח לממש את מטרותיו. בשני הדיווחים השנתיים לכנסת המחויבים בחוק, דווח על ירידה משמעותית של כ-50% בהיקף התובענות בענייני משפחה המוגשות לבית המשפט לענייני משפחה ולבתי הדין הדתיים⁹⁶. כמו כן, מחקר שביצע מכון ברוקדייל מטעם משרד הרווחה הצביע על ההשפעות החיוביות של פגישות המהויות על הסכסוכים המשפחתיים ופיתרתם⁹⁷.

לאור האמור, ולקראת פקיעת התוקף של החוק, מוצע להפוך את הוראת השעה להוראת קבע. במסגרת זו, מוצע לערוך תיקונים מצומצמים לנוסח שהיה בהוראת השעה, על יסוד הניסיון שנצבר בתקופת חלותה, והמבוססים על המלצות שגיבשה וועדת ההיגוי שמינתה שרת המשפטים למעקב אחר יישום החוק בתקופת הוראת השעה. מטרת התיקונים, לפשט את ההליכים, להוסיף הבהרות בעניינים מסוימים ולפתור קשיים יישומיים שנתגלו מאז נכנס החוק לתוקפו. כן מוצע לעגן כמה מן העניינים שהוסדרו בתקנות, בחוק עצמו.

1. לסעיף 2 וסעיף 3(א)

לאור אי בהירות בנוסח סעיף 3(א) לחוק העוסק בחובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך לפני כל הגשת תובענה, "לרבות מזונות זמניים", אל מול הגדרת "תובענה" המתייחסת גם לבקשות, מוצע להבהיר בסעיף 2 כי בגדר תובענה נכללים כלל ההליכים למתן סעד זמני לכל סוגיהם, ולפיכך אין צורך לציין בנפרד מזונות זמניים, כך שניתן למחוק את הביטוי האמור מסעיף 3(א).

בנוסף מוצע לקבוע כי החוק לא יחול ביחס לתובענה לאכיפה וביצוע של החלטה שיפוטית

תקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) התשע"ו-2016 (להלן – התקנות).⁹⁵

בתקופה שבין 1 ליולי 2017 ל-1 ביולי 2018 הוגשו למזכירות בתי המשפט לענייני משפחה 14,408 תובענות. בתקופה המקבילה בטרם חקיקת החוק, כמות התובענות שהוגשו עמדה על 29,970 (כ-48%). באותה תקופה הוגשו למזכירות בתי הדין הרבניים 7,918 תובענות. בטרם חקיקת החוק הוגשו בתקופה המקבילה 18,330 תובענות. (כ-43%).

⁹⁷ <https://brookdale.jdc.org.il/publication/promoting-family-dispute-resolutions/> ראו פרסום דוח המחקר באתר האינטרנט

לרבות לפי פקודת בזיון בית המשפט ובקשות לאכיפת פסקי חוץ, כיוון שבמקרים אלה התקיים כבר הליך משפטי בין הצדדים שהגיע לסיומו בפסק דין. כן מוצע להחריג מן החוק תובענות בעניין אלימות במשפחה ומניעת הטרדה מאיימת אשר באופיין הינם הליכים דחופים הדורשים סעד מיידי.⁹⁸

הוראת השעה קובעת כי "בקשה לאישור הסכם" לא נכללת בגדר תובענה, בשל העדר צורך לנסות להביא את הצדדים להסכמה. בדרך של פרשנות נכללו בגדר ביטוי זה גם תובענות שהוגשו לגירושין בהסכמת הצדדים, אשר בהן על אף ההסכמה בין הצדדים להתגרש לא ניתן להגיש הסכם בלבד, מפני שיש צורך באקט שיפוטי של התרת נישואין. מוצע להבהיר את הדברים ולקבוע במפורש כי החוק אינו חל על תובענה לגירושין או התרת נישואין שהוגשה בהסכמת הצדדים.

מוצע למעט מהגדרה של "תובענה בעניין של סכסוך משפחתי" אף בקשה לצו עיכוב יציאה מן הארץ המוגשת בקשר לתובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991, מעבר לתובענות עצמן לפי חוק זה המוחרגות כבר כיום, שכן לעתים מתעורר צורך להגיש בקשה שמונעת את הוצאת הילד מהארץ על מנת שלא יאבד הקשר עמו, בכדי שיתאפשר לנהל הליכים בעניינו על פי החוק במדינה אחרת.

בנוסף, מוצע לקבוע כי תובענות בעניין אבהות או אמהות ייכללו בגדרי החוק, אלא אם כן הוגשו בהסכמת הצדדים. כן מוצע לקבוע כי סעיף זה יהווה חריג לאי תחולת החוק על הליכים שהמדינה צד להם, היינו אף כי המדינה הינה צד להליכים של אבהות ואמהות, יחול החוק בכל זאת על הצדדים עצמם, מתוך מחשבה שבהליכים מסוג זה עשויים הצדדים להפיק תועלת רבה כתוצאה מהמידע, ההיכרות והתיאום שיוצעו להם בפגישות ביחידות הסיוע.

2. לסעיף 3(א)(3)

מוצע לתקן את הסעיף כך שפגישות המהו"ת יתקיימו תוך 65 ימים מיום הגשת הבקשה, באופן שישתלב עם התיקון המוצע בסעיף 3(ה), המפשט את מניין התקופות כמפורט להלן, ומאחר שבמהלך יישומה של הוראת השעה התברר שבאופן מעשי לא בכל המקרים ניתן לקיים פגישת מהו"ת בפרק זמן קצר מכך.

3. לסעיף 3(ג)(2)

מוצע לפרט לצד הגישור גם "גירושין בשיתוף פעולה" כדרך נוספת ליישוב סכסוך בהסכמה המצוינת בסעיף, בין יתר הדרכים ליישוב סכסוך בהסכמה. כיום הליך זה מופיע בתקנות.

4. לסעיף 3(ג)(4)

לאור אי הבהירות בין נוסחו של סעיף זה, לבין סעיף 3(ט) לחוק, בו מעוגנת סמכותה של יחידת הסיוע לסייע לצדדים להגיע להסדר קבוע בהסכמה, מוצע למחוק את המילה "זמניים", כך שיובהר שבמסגרת פגישות המהו"ת ניתן לקבוע בהסכמה הסדרים, הן בעלי

⁹⁸ חלק מהעניינים מובהרים כבר היום בתקנות.

אופי קבוע והן בעלי אופי זמני, בעניין מזונות ילדים או החזקת ילדים והבטחת קשר.

5. לסעיף 3(ד) ו-3(ה)

לפי ההסדר הקיים, תקופת "עיכוב ההליכים" אורכת 45 ימים, ורשאית יחידת הסיוע להאריך את התקופה ל-60 ימים. בתוך עשרה ימים מיום פגישת המהו"ת האחרונה (שעשויה להיות בכל שלב שהוא עד תום 45 או 60 הימים), על הצדדים להודיע האם בכוונתם להאריך את תקופת עיכוב ההליכים על מנת להמשיך בהליך חלופי ליישוב הסכסוך. לאחר חלוף 10 הימים (שלעיתים הם חופפים את תקופת עיכוב ההליכים ולעיתים הם נוספים לה), ישנם על פי החוק הקיים 15 "ימי צינון" נוספים, שמטרתם לאפשר "רגיעה" בין הצדדים בתקופת הניסיונות ליישוב הסכסוך בהסכמה, מבלי שהם יתכוננו במקביל להכנת תביעות משפטיות. בהתאם לכך, רק לאחר חלוף עשרת הימים, בצירוף ימי הצינון ניתן להגיש תובענות, כאשר יש קדימות לצד שהגיש תחילה את הבקשה, והוא יכול לבחור לאיזה ערכאה להגיש תביעה בתוך 15 ימים נוספים.

במשך תקופת חלות הוראת השעה נשמעו הערות רבות על כך שישנה אי בהירות לעניין משך התקופה בה לא ניתן להגיש תובענות. על כן מוצע לפשט את הדברים, ולקבוע שניתן יהיה להגיש תביעה לאחר 65 יום מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך, ללא קשר למועד פגישות המהו"ת או לקיומן. על פי רוב הפגישות מתקיימות בתוך 45 ימים, כך שבמקרה הרגיל תתקיים בפועל תקופת צינון של 15 ימים כפי שקבוע היום, וכן יינתנו לפחות 5 ימים נוספים (במקום 10 הימים הקבועים כיום) לצורך החלטת הצדדים. בהסדר זה אין שינוי משמעותי לעניין התקופה שבה על יחידות הסיוע לקיים פגישות מהו"ת ואולם מניין התקופה עד למתן אפשרות להגשת תובענות יהיה מעתה ברור יותר.

6. לסעיף 3(ז) ו-4

הסעיף בנוסחו הקודם קובע כי צו לסעד זמני יעמוד בתקפו עד למתן החלטה בעניינו על ידי הערכאה השיפוטית שנקבעה כמוסמכת לדון בתובענה העיקרית לאחר הגשת כתבי בית דין לפי סעיף 4. הקושי שעלה לאור יישום החוק הינו בכך שלא תמיד מוגשת תובענה בסופו של דבר, ואז הסעד הזמני נעשה קבוע הלכה למעשה. על כן מוצע לקבוע כי סעדים זמניים יפוגו תוך חמישה חודשים מיום מתן הצו, אם לא קבעה הערכאה שנתנה את הצו תקופה אחרת. עם זאת, במידה והוגשה תובענה עיקרית ונתנה הערכאה השיפוטית שנקבעה כמוסמכת לדון בתובענה העיקרית החלטה בעניין הצו, לפני מועד פקיעתו של הצו, יעמוד הצו בתוקף עד למתן החלטה אחרת ע"י הערכאה המוסמכת.

בנוסף מוצע לקבוע כי צו לסעד דחוף שניתן בהתאם לס"ק (ז) יעמוד בתוקפו עד פגישת המהו"ת הראשונה, זאת בהלימה למהותו של הסעד הדחוף אשר נועד להוות מענה מיידי עד לשיח בין הצדדים בפגישות המהו"ת, ובכדי למנוע דרך גישה העוקפת את העקרונות שבבסיס החוק באמצעות הגשת בקשות לסעדים דחופים אשר הופכים לסעדים ארוכי טווח ומובילים לסיכול מטרתו של החוק.

7. לסעיף 3(ח)

ס"ק (1) - מוצע לקבוע כי על יחידת הסיוע לדווח לערכאה השיפוטית על התייצבות או אי

התניצבות הצדדים לפגישת המהו"ת הראשונה וכי הערכאה השיפוטית תוכל להביא בחשבון טענות בדבר אי ההתניצבות. הוראה דומה נכללת כבר בתקנות ומוצע להעלותה לחקיקה הראשית.

ס"ק (2)- מוצע לקבוע כי על אף הוראות החיסיון הקבועות בחוק בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים יתאפשר ליחידות הסיוע להמליץ לערכאה השיפוטית על צורך במינוי אפוסטרופוס לדין או בתסקיר עובד סוציאלי לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים), תשט"ו-1955, במקרים בהם סבר עובד יחידת הסיוע בתום פגישת מהו"ת כי בשל חשש לפגיעה בשלומו הגופני או הנפשי של ילד או לשם מניעת החמרה במצבו הגופני או הנפשי, יש בכך צורך. הערכאה השיפוטית תוכל מיוזמתה בהתאם לסמכותה לפי כל דין (למשל סעיף 68 לחוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופוסות, התשכ"ח-1968) או אם תוגש לה תובענה לפי סעיף 4- לפעול כאמור. משיקולי הגנת הפרטיות, על ההמלצה לכלול פרטים על הילד ומשפחתו בהיקף הנדרש לשם מתן המלצה בלבד. הוראה זו מאזנת בין הצורך לשמר ככל הניתן את חיסיון המידע הנמסר בפגישות המהו"ת בכדי לעמוד בתכליתן, לבין הצורך להגן על קטין.

לעניין זה, מוצע גם תיקון עקיף לחוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995, ובמקביל לחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע) התשע"א-2011, המוסיף חריג להוראות החיסיון והסודיות ומאפשר העברת מידע במקרה בו עולה חשש לפגיעה בשלומו הנפשי או הגופני של הקטין ומסירת המידע דרושה לשם מניעת פגיעה, לשם מניעת החמרתה של פגיעה או הישנותה או לשם טיפול בקטין בקשר לפגיעה הוראה דומה נכללת כבר בתקנות ומוצע להעלותה לחקיקה הראשית.

8. לסעיף 3(ג)

בהתאם למצב הקיים בחוק, במקרה שבו צד לסכסוך מבקש להגיש תובענה כאשר הוגשה כבר בקשה ליישוב סכסוך בין אותם צדדים, וחלפה תקופת עיכוב ההליכים, במהלך השנה הקודמת, אין צורך בהגשת בקשה חדשה ליישוב סכסוך וניתן להגיש תובענה מיד, שכן ניתן להניח שהצדדים כבר ניסו בתוך תקופה סמוכה יחסית ליישב את הסכסוך ביניהם תוך הסתייעות בהליך המהו"ת. הנוסח החדש נועד להבהיר כי לא די בהגשת בקשה ליישוב סכסוך במהלך השנה הקודמת, ונדרש כי במהלך אותה שנה המבקש ישתתף בפגישות המהו"ת בפועל. כמו כן נדרש כי בעת הגשת התובענה חלפה תקופת עיכוב ההליכים או תקופה נוספת עליה הוסכם, וכי תקופת 15 הימים שבסעיף 4. התיקון נועד למנוע מצב שבו צד אינו משתתף בפגישות במודע, ובכך מנעת האפשרות ליישוב הסכסוך בלא התדיינות. בנוסף מוצע לתקן ולקבוע שהפטור מתקופת עיכוב ההליכים יחול גם במקרים בהם כבר מתקיימים הליכים בין הצדדים בעת הגשת התובענה חדשה, למרות חלוף יותר משנה, או שההליכים בין הצדדים הסתיימו בשנה שקדמה להגשת התובענה. הרציונל הוא שאם הצדדים מצויים בהתדיינות, או סיימו התדיינות לפני פחות משנה, אין טעם בחיובם בעיכוב הליכים ובקיום הליך מהו"ת במקביל או בסמוך להתדיינות, ההנחה היא שהערכאה השיפוטית ממילא תוכל להפנותם ליחידת הסיוע במקרה הצורך במסגרת ניהול התובענה ביניהם ככל שתראה בכך טעם.

9. לסעיף 4א לחוק

מוצע להוסיף סעיף סייג לתחולה זה, אשר קובע כי הוראות החוק לא יחולו במספר מקרים.

אשר להליכים לפי החוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א-1991 ולפי חוק מניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001 – המדובר בהליכים דחופים באופיים הדורשים סעד מייד. הליכים אלה מוחרגים כיום בתקנות ומוצע להעלותם לחקיקה ראשית. אשר להליך שהמדינה צד לו, המוחרג אף הוא כיום בתקנות, מוצע להחריגו שכן הליך המהו"ת נועד לקדם הסכמות בין בני זוג, הורים או הורים וילדיהם הנתונים בסכסוך, ולא בין צדדים לבין המדינה כבעל דין. עם זאת, מוצע שחריג לכלל זה תהא תובענות לאבהות או אמהות לגבי ילדה או ילד, בהן המדינה הינה בעל דין, והוראות החוק יחולו מתוך הכרה בכך שליחידות הסיוע כלים לסייע לצדדים להבין טוב יותר את המצב ולהגיע להסכמות ביניהם לטובת הקטין. מובן כי הסכמות אלה יהיו נתונות בכל מקרה לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה כצד להליך.

10. לסעיף 5(א) לחוק-

בהתאם לנוסח הנוכחי שר המשפטים הוא הממונה על חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו בעניינים המפורטים בסעיפים קטנים (1) עד (5). מוצע להוסיף את המילים "בין השאר", כך שיובהר ששר המשפטים רשאי להתקין תקנות בעניינים נוספים הנוגעים לחוק דנן, ככל שיידרש.

11. לסעיף 6א

מוצע להוסיף סעיף הקובע את אופן ספירת התקופות הקבועות בחוק בימי פגרות ומועדים: תקופת עיכוב ההליכים (65 ימים) והתקופות להגשת תובענות לפי סעיף 4. כך בעניין מניין מועדים לפי חיקוק ומועדים להגשת תובענות, קיימות הוראות שונות. כך למשל קובעת תקנה 529 לתקנות סדר הדין האזרחי התשמ"ד-1984 כי "תקופת פגרה של בית המשפט לא תובא במנין הימים שנקבעו בתקנות אלה או שנקבעו בידי בית המשפט או הרשם, אלא אם כן הורה בית המשפט או הרשם, לפי הענין, הוראה אחרת". לעומת זאת סעיף 10(ג) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 קובע כי: "במנין ימי תקופה יבואו גם ימי מנוחה, פגרה או שבתון שעל פי חיקוק, זולת אם הם הימים האחרונים שבתקופה". במסגרת הוראת השעה לא נקבעה הוראה לעניין זה, ומוצע לקבוע הוראה שתשמור על עקרון הנגישות לצדק מחד ומאידך תאפשר התחשבות בימי חג וחופשה לעובדי יחידות הסיוע ולצדדים. התיקון נועד לוודא שיחידות הסיוע הפועלות ליד הערכאות השונות יוכלו לעמוד בהוראת החוק לקיום פגישות המהו"ת בתקופת עיכוב ההליכים, וכן להתמודד עם מצבים בהם לא ניתן להגיש תובענה למזכירות ערכאה שיפוטית.

ס"ק (א) המוצע מוציא מועדים שונים ממנין הימים הנספרים לצורך קביעת תקופת עיכוב ההליכים, שבה יחידת הסיוע צריכה לקיים את מפגשי המהו"ת. זאת, לאור הקושי שנתגלע ביחידות הסיוע לעמוד במועדים הקבועים בחוק לאור מיעוט ימי העבודה בהם (לדוגמא בחודשים ספטמבר ואוקטובר עקב חופשת חגי תשרי). לעומת זה, מוצע בשלב זה שלא לקבוע את ימי פגרת הקיץ שבין ה-21 לאוגוסט ל-5 בספטמבר, וימי שבת ומועד אחרים כימים שלא יספרו.

עוד מוצע להסמיך את השר לקבוע תקופות נוספות שלא יבואו במנין ימי תקופת עיכוב ההליכים, במידה ויעלה צורך כזה ביחידות הסיוע בערכאות השונות.

ס"ק (ב) מתייחס למועדים בהם רשאי צד להגיש תובענה לאחר תקופת עיכוב ההליכים. מוצע לקבוע כי במנין 15 הימים הקבועים בסעיף 4 יבואו גם המועדים בהם לא ניתן להגיש

תובענה למזכירות ערכאה שיפוטית (כמפורט בס"ק (א)), זאת במטרה לא להאריך את תקופת ימי הקדימה הניתנים למגיש הבקשה ליישוב סכסוך גם בעת פגרות. עם זאת, אם היום האחרון להגשת התובענה חל במועד כאמור, יידחה מועד ההגשה ליום הראשון שבו המזכירות פתוחה לכך.⁹⁹

12. מחיקת סעיף 9 לחוק ושינוי כותרת החוק
מוצע לקבוע מעתה את הוראות החוק כהוראת קבע.

99. ההוראות הרלבנטיות לעניין זה בבתי המשפט לענייני משפחה הם תקנה 4(א)3 לתקנות בתי המשפט (מזכירות בבתי משפט ובבתי דין לעבודה), תשס"ה-2004, תקנות בתי המשפט (פגרות), תשמ"ג-1983, וכך הוראות מנהל בתי המשפט בדבר סוגי עניינים שישמעו ופעילות מזכירות בתי המשפט בימי שישי, ערבי חג, ימי זיכרון ופגרות. ההוראות הרלבנטיות בבתי הדין הרבניים- תקנות הדיינים (פגרות) תשע"ג-2013, וכן הוראות סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים (טיפול בבקשות ליישוב סכסוך בפגרת הקיץ) (הוראת שעה), התשע"ו-2016,