

## תקציר סיכום עבודת וועדת ההיגוי למעקב אחר יישום החוק להסדר

### התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014:

רקע:

החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), תשע"ה-2014, נחקק על בסיס ההבנה כי 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, עלולה להקצין את עמדות הצדדים ולהוביל לפגיעה בקטינים.

בתמצית, החוק קובע 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 ונקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים בהן ניתן יהיה לבחון את השפעת יישומו. במקביל, מינתה שרת המשפטים הקודמת וועדת היגוי למעקב אחר יישום החוק בכדי לבחון את אופן יישומו של החוק בערכאות השונות, לאתר קשיים הכרוכים ביישום החוק, ולהציע פתרונות לקשיים אלו.

מאז מינויה, הוועדה קיימה עשרים ושתיים ישיבות, בהן נדונו מגוון נושאים הקשורים לחוק וליישומו. בין היתר, שמעה הוועדה התייחסות מטעם נציגות השופטים, הדיינים, וארגונים שונים העוסקים ביישום של החוק. לקראת תום תקופת הוראת השעה, שבמקור הייתה ביום 16 יולי 2019, וההערכות להמשך יישום החוק ביקשה הוועדה לסכם את פעילותה ומסקנותיה במסגרת דוח, שעיקריו מפורטים להלן. לאור מערכות הבחירות האחרונות, הוראת השעה נמשכה בסופו של דבר, והיא עתידה לפקוע ביום 16 ביוני 2020.

מסגרת הדוח:

הדוח מורכב מארבעה פרקים. **הפרק הראשון** מפרט את עיקרי החוק והרקע לחקיקתו. **הפרק השני** מפרט את הליכי חקיקתו של החוק והתקנות להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה, התשע"ו-2016 וההערכות ליישומו. **הפרק השלישי** עוסק ביישום החוק, ובין היתר מפרט נתונים סטטיסטיים שונים וממצאי מחקרים שנערכו לצורך בחינת יישום החוק. **הפרק הרביעי** מפרט את דיוני וועדת ההיגוי והמלצותיה.

כנספח לדוח, וכנדבך מרכזי מהמלצותיו, צורף נוסח של טיוטת חוק קבע אותו ממליצה הוועדה לקדם (לאחר שתזכיר חוק פורסם זה מכבר). טיוטת החוק כוללת תיקונים מסוימים בנוסח הוראת השעה, לאור הניסיון שנצבר מיישום החוק עד כה, וכן הוספת הבהרות נוסח להסדר הקיים, כאשר בחלק מהמקרים מדובר בעניינים שהובהרו בתקנות אך רצוי להעלותם לחוק.

## ממצאים שנאספו עד כה על השפעת החוק :

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.

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

הוועדה סבורה כי יש לערוך מחקר המשך ולבחון עד כמה משפיעה תקופת עיכוב ההליכים בכלל, ובפרט הפגישות ביחידות הסיוע על הגעה להסכמות בין בעלי הדין, בין אם במסגרת יחידות הסיוע עצמן ובין אם מחוץ להן. זאת, כדי לבחון האם "רוח" החוק מובילה להפחתה בעצימות הסכסוך ולהגברת הגעת הצדדים להסכמים באופן כללי.

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.

## יישום החוק בהיבטים שונים :

במהלך דיוניה עסקה הוועדה ביישום החוק בהיבטים שונים :

**עמידה בהוראות החוק** - לרבות המועדים הקבועים בו ; התמודדות עם עומסים מיוחדים לאור פגרות החלות בערכאות ; התמודדות עם אי הגעה של צדדים לפגישות מהו"ת.

**קשיים ביישום החוק** - כגון תיאום בין מזכירות הערכאות השונות לבין מזכירות יחידות הסיוע ; העדר החלת החוק בבתי הדין השרעיים ; יישום אחיד של החוק במזכירות של בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה ; קושי במנגנון ההפניה לגישור.

**היבטים ייחודיים בפגישות המהו"ת** - שמיעת ילדים ; התאמה של הוראות החיסיון ; פירוט עילת הסכסוך בבקשה ליישוב סכסוך.

**הצעות לתיקוני חקיקה** - כפי שיפורט בהמשך.

## אתגר משמעותי - עומסים חריגים ביחידות הסיוע

לעמדת הוועדה, אחד מהנתונים המשמעותיים שיש לתת עליו את הדעת הם עומסים משמעותיים ביחידות הסיוע הגורמים לאי עמידה במועדים הקבועים בחוק, 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.

חלק מהקשיים מהם נובעים העומסים נפתרו במהלך תקופת עבודתה של הוועדה (כגון תיקון התקנות כך שלא יתאפשר מצב של "בקשות כפולות", היינו בקשות ליישוב סכסוך שהוגשו במקביל לביהמ"ש לענייני משפחה ולביה"ד הרבני על ידי אותם צדדים, נפתרו מרבית בעיות הדיור ביחידות הסיוע, מספר התקנים תוגבר, נקלטו עובדים רבים ליחידות הסיוע) וביחס לחלק מהקשיים נעשים מאמצים לשיפור (כגון התמודדות עם אי הגעה של צדדים לפגישות מהו"ת). עם זאת קשיים מסויימים בעינם עומדים גם בימים אלה ובראשם מחסור נמשך בעובדות סוציאליות ועורכות דין בחלק מיחידות הסיוע הן בהעדר איוש מלא של תקנים והן בשל חוסר בתקנים נוספים. גם בעיות הדיור קיימות עדיין ביחידות מסוימות.

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. חלק מבקשת תוספת התקינה אושרה בשנת 2018. לקראת תקציב 2020 התבקשו 36 תקנים חדשים, בהתחשב במאפיינים של היחידות השונות, ובצרכים של בתי הדין השרעיים לקראת החלת החוק בהם. תקנים אלה טרם אושרו, ובנוסף, 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.

בתרשימים שבפרק השלישי לדוח, 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 ממתנינים הצדדים תקופה ממושכת לשם פגישת מהו"ת ראשונה, ובמקרים חריגים אף למעלה מ-60 הימים הקבועים בחוק.

תקופת עיכוב הליכים הפוגעת בזכות הבסיסית של גישה לערכאות מוצדקת רק אם במהלכה אכן ניתנה לצדדים אפשרות לבחון את יישוב הסכסוך ביניהם בהסכמה.

הוועדה סבורה שיש לטפל באינטנסיביות בתהליכי איוש המשרות הקיימות כך שהתהליך ביחס לכל משרה לא יתמשך שנה ויותר.

בפרק הרביעי לדוח מובאות מספר המלצות ספציפיות לשחרור הליכי המכרזים. בנוסף, הוועדה קוראת לקידום תוספת תקנים כפי שהתבקשה בתקציב 2020.

## אי החלת החוק בבתי הדין השרעיים-

נכון להיום, החוק טרם הוחל בבתי הדין השרעיים. היעדר יישומו של החוק בבתי הדין השרעיים מעלה מספר קשיים משמעותיים, ובראשם מרוץ הסמכויות שנוצר בין בתי הדין השרעיים לבתי המשפט לענייני משפחה המוביל לכך שצד המגיש 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. בכך נוצרת הפלייה שיש לתקנה.

הטעם העיקרי לאי החלת החוק עד כה בבתי הדין השרעיים נובע מן הקושי לאייש את התקנים לעובדים סוציאליים ביחידות הסיוע שליד בתי דין אלו, ועל מנת שהחוק ייושם בבתי הדין אף ידרשו עובדים נוספים בכדי לעמוד בעומסים שצפויים להיווצר. הוועדה מצרה על כך שמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לא פעל מספיק לטובת קיצור ההליכים לאיוש העובדים.

בגוף הדוח מפורטים מספר קשיים נוספים הנובעים מדרישות המכרזים ומוצעים כיווני פתרונות שונים (כגון התאמת הבחינה הפסיכוטכנית לדוברי ערבית, איוש התקנים בפועל בדרך של מילוי מקום וכו').

לעמדת הוועדה 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. החוק טרם הוחל גם בבתי הדין הדתיים הדרוזיים, ויש לפעול גם להחלת החוק בערכאה זו.

## המלצה לחקיקת חוק קבע:

ההמלצה 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, עולם דיני הגירושין שנמצא במצב לא יציב, והדין בו המשתנה באופן תדיר מחזקים אף הם את הצורך בחקיקת קבע. המשך קיומה של הוראת שעה לא תורם ליציבות וישנה חשיבות גדולה לכך שאופן יישום 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.

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. 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 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 (כגון "צדק מאחה", בית משפט קהילתי וכו').

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