

הכנסת התשע-עשרה

יוזמת: חברת הכנסת עליזה לביא

2046/19/פ

הצעת חוק להסדרת התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשע"ד–2014

- מטרה .1 מטרתו של חוק זה לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם הנמצאים בסכסוך משפחתי, ליישב את הסכסוך שביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, תוך צמצום הצורך בקיום התדיינות משפטית בהתחשב במכלול ההיבטים הנוגעים לצדדים לסכסוך וילדיהם.
- הגדרות .2 בחוק זה –
- "בני זוג" – לרבות ידועים בציבור כאיש ואישה, בני זוג לשעבר ובני זוג שנישואיהם פקעו ;
- "גירושין" – גירושין, ביטול נישואין, הכרזה שהנישואין בטלים מעיקרם או פירוד לפי דין דתי שאינו מאפשר גירושין ;
- "ילד" – מי שגילו פחות מעשרים ואחת שנה, לרבות ילדו של בן הזוג ;
- "סכסוך משפחתי" – כל תובענה שעילתה סכסוך בתוך המשפחה, כמשמעותה בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה–1995,¹ למעט תובענה בענייני ירושה, אימוץ, תובענה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א–1991,² חוק למניעת הטרדה מאיימת התשס"ב–2001,³ ותובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א–1991;⁴
- "ערכאה שיפוטית" – בית משפט לענייני משפחה, ובית דין דתי כהגדרתו בחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א–2011;⁵
- "צדדים" – בני זוג או הורים וילדיהם שהם צדדים לתובענה ;
- "שופט" – שופט, דיין, קאדי, קאדי מד'הב או בעל תפקיד שיפוטי מקביל בבית דין דתי.

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 393.

² ס"ח התשנ"א, עמ' 138.

³ ס"ח התשס"ב, עמ' 6.

⁴ ס"ח התשנ"א, עמ' 148.

⁵ ס"ח התשע"א, עמ' 918.

"תובענה" – תביעה, בקשה ושאר עניינים שמביא בעל דין לפני ערכאה שיפוטית באחת הדרכים שנקבעו לכך למעט ערעור ובקשת רשות ערעור, שנושאה הוא סכסוך משפחתי ושהצדדים לה הם בני זוג או הורים וילדיהם, למעט תובענה לאישור הסכם בענייני משפחה;

"השר" – שר המשפטים.

3. פתיחת תובענה בענייני משפחה (א) כל תובענה המוגשת לערכאה שיפוטית בסכסוך משפחתי תפתח בבקשה ליישוב סכסוך שתוגש לפי טופס שיקבע השר, טופס הבקשה לעניין תובענה המוגשת לבית דין דתי, ייקבע על ידי השר בהסכמת ראש הערכאה הגבוהה ביותר של אותו בית דין דתי; הטופס יכלול הודעה על קיום הסכסוך, ללא פירוט טענות או עובדות הקשורות לסכסוך המשפחתי או לסוגיית הערכאה השיפוטית המוסמכת.

(ב) בטופס הבקשה יציין המבקש את ענייני הסכסוך המשפחתי אותם הוא יכלול בתובענה במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה, ובסכסוך בין בני זוג יציין המבקש האם הוא מעוניין בתביעה לגירושין.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאית ערכאה שיפוטית להתיר פתיחת תובענה בסכסוך משפחתי ללא הגשת בקשה ליישוב סכסוך אם בשנה שקדמה להגשת התובענה היתה תובענה בסכסוך משפחתי באותו עניין תלויה ועומדת בין הצדדים.

4. פגישת היכרות, מידע ותיאום (א) הוגשה בקשה ליישוב סכסוך, תזמן הערכאה השיפוטית את הצדדים לפגישת מידע, היכרות, ותיאום (להלן – פגישת מהו"ת), ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית, ואם לא היתה יחידת סיוע ליד אותה ערכאה שיפוטית יוזמנו הצדדים לפגישת מהו"ת ביחידת הסיוע שליד בית המשפט לענייני משפחה של אותו מחוז שיפוט; הפגישה תתקיים בתוך 35 ימים מיום הגשת הבקשה ועל הצדדים להתייצב בעצמם לפגישה.

(ב) פגישת המהו"ת תכלול –

(1) מתן מידע על ההליכים המשפטיים בעניינים של סכסוך משפחתי ועל השלכות הגירושין וכל עניין אחר של סכסוך משפחתי על הצדדים ועל ילדיהם, מהיבטים שונים, לרבות השלכות משפטיות, רגשיות, חברתיות וכלכליות;

(2) מתן מידע לצדדים אודות הדרכים שיש בהן כדי לסייע להם ליישב את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום, ולהתמודד עם השלכותיו, לרבות ייעוץ, גישור, טיפול משפחתי או זוגי, ואודות השירותים הקיימים לשם כך ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית, בקהילה ובמגזר הפרטי;

(3) היכרות עם הצדדים על מנת להעריך יחד אתם את צרכיהם ורצונותיהם, לסייע להם לבחון דרכים ושירותים שעשויים לתרום ליישוב הסכסוך ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, ולהתמודדות עם השפעות הסכסוך ולתאם עמם תכנית מתאימה להמשך התהליך;

(4) קביעת הסדרים זמניים בהסכמה בעניין מזונות, החזקת ילדים וסדרי קשר לתקופת עיכוב ההליכים כמשמעותה בסעיף 7 או מתן המלצה לצדדים ולגורם אליו הם יופנו להמשך הליך יישוב הסכסוך, לדאוג לעריכת הסדרים בעניינים אלה.

(ג) פגישת המהו"ת תיערך ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית, ובמידת הצורך תתקיים פגישה אחת נוספת; המידע האמור בסעיף קטן (ב)(1) ו-(2) יימסר בפגישה אישית או במסגרת קבוצתית או בכל דרך אחרת שיקבע השר בתקנות.

(ד) בתום פגישת המהו"ת או בתוך עשרה ימים ממועד קיומה, יודיע כל אחד מהצדדים ליחידת הסיוע האם הוא מבקש להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך או מעוניין להגיש תובענה לערכאה השיפוטית; כן רשאים הם להודיע ליחידת הסיוע על רצונם להשתתף בפגישת גישור ליד הערכאה השיפוטית, כאמור בסעיף 5.

(א) קיבל צד הזמנה לפגישת מהו"ת, רשאי הוא להודיע לערכאה השיפוטית בתוך 14 ימים, על הסכמתו להשתתף בפגישת גישור במקום פגישת המהו"ת, ואם כל הצדדים לבקשה הסכימו לכך, הם יוזמנו לפגישת גישור ראשונה, אשר תתקיים בתוך 30 ימים מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך; על הצדדים להתייצב בעצמם לפגישה.

5. פגישת גישור

(ב) מספר פגישות הגישור ייקבע על פי שיקול דעת המגשר ואלו ייערכו ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית.

(ג) הצדדים יודיעו למגשר בתום פגישת הגישור או בתוך עשרה ימים מיום סיומה, אם הם הגיעו לידי הסכמה על יישוב הסכסוך, כולו או מקצתו, או על המשך ההליך ליישוב הסכסוך, או שהם או מי מהם מעוניינים להגיש תובענה לערכאה השיפוטית.

(א) הודיעו יחידת הסיוע או המגשר לערכאה השיפוטית כי הצדדים הסכימו להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך, לא יגישו הצדדים תובענה בסכסוך המשפחתי בכל ערכאה שיפוטית, ולא תדון ערכאה שיפוטית בסכסוך כאמור, לרבות בשאלת הסמכות לדון בו, במשך תקופה של 75 ימים מיום ההודעה כאמור או במשך תקופה ארוכה יותר בהתאם לקביעת הערכאה השיפוטית בהסכמת הצדדים (להלן – תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך), והכל בכפוף לאמור בסעיף 8 לעניין סעדים זמניים.

6. ניסיון ליישוב הסכסוך

- (ב) רשאי כל אחד מהצדדים לפי סעיף קטן (א) להגיש לערכאה שיפוטית שבה הוגשה הבקשה ליישוב סכסוך, בקשה להרחבת יישוב הסכסוך לעניינים שלא נכללו בבקשה שהוגשה כאמור בסעיף 3(ב).
7. קיום התדיינות משפטית
- (א) לא הושגה הסכמה בין הצדדים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך או חלפה תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך, יודיעו יחידת סיוע או המגשר לצדדים ולערכאה השיפוטית כי רשאי כל אחד מהצדדים להגיש תובענה בתוך 30 ימים מיום מתן ההודעה בעניינים שנכללו בבקשה שהגיש לפי סעיף 3(ב) או לפי סעיף 6(ב).
- (ב) כתב תביעה יכלול את העובדות במועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך וכן שינויים שחלו עד למועד הגשתו.
- (ג) לא הגיש מי מהצדדים כתב תביעה בתוך התקופה שנקבעה כאמור בסעיף קטן (א), תמחק הבקשה ליישוב סכסוך וייראו זאת כמחיקת תובענה באותם עניינים שנכללו בה.
8. סעדים זמניים
- (א) כל אחד מהצדדים להליך בבקשה ליישוב סכסוך רשאי לבקש סעד זמני בעניינים הכלולים בבקשה, מאותה ערכאה אליה הוגשה הבקשה.
- (ב) צו לסעד זמני שניתן לפי סעיף זה יעמוד בתוקפו עד למתן החלטה בעניינו על ידי הערכאה השיפוטית שנקבעה כמוסמכת לדון בתובענה העיקרית, לאחר שהוגשו כתבי בי דין לפי סעיף 7.
9. סמכות שיפוט
- פתיחת תובענה כאמור בסעיף 3, או הגשת כתב תביעה כאמור בסעיף 7(א), בבית דין דתי, תיעשה רק בהסכמת כל הצדדים בכתב.
10. ביצוע ותקנות
- השר ממונה על ביצועו של חוק זה והוא רשאי –
- (1) בהסכמת ראש בית הדין הגבוה ביותר של ערכאה שיפוטית, לקצר מועדים שנקבעו בחוק זה;
- (2) לקבוע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, גופים שיהיו רשאים לקיים, פגישות מהו"ת או גישור במקום יחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית, ובלבד שתנאי הכשירות הכישוריים המקצועיים והניסיון של עובדי אותם גופים, דרכי הפיקוח המקצועי עליהם ודרכי ההפניה אליהם ייקבעו גם בהסכמת שר הרווחה והשירותים החברתיים;
- (3) לקבוע בצו, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, עניינים נוספים מבין ענייני המשפחה, כהגדרתם בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה–1995, אשר תובענה בהם תיפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך, כאמור בסעיף 3.

- שמירת דינים 11. חוק זה אינו בא לגרוע מסמכויות יחידות הסיוע שליד הערכאות השיפוטיות לפי חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ולפי חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011.
- אגרות 12. שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע אגרות לעניין הגשת בקשה ליישוב סכסוך ולעניין הגשת בקשה לסעד זמני.
- תחילה 13. תחילתו של חוק זה שישה חודשים מיום פרסומו ואולם אם היו הצדדים בני אותה עדה דתית המקיימת בישראל בית דין דתי, למעט בני אחת העדות הנוצריות, יחולו הוראות החוק על תובענה המוגשת לערכאה שיפוטית אם חלפו שישה חודשים מיום שהוקמה באותו אזור שיפוט יחידת סיוע ליד בית דין שהצדדים הם בני עדתו.

ד ב ר י ה ס ב ר

התדיינות משפטית בסכסוך משפחתי, הכוללת הגשת כתבי תביעה שבהם מטיחים הצדדים האשמות זה נגד זה, הבאת עדים וראיות אחרות, חקירות פרטיות, וקיום חקירות וחקירות נגדיות בין כותלי הערכאות השיפוטיות, יוצרת מחסומים ומכשולים רבים בקשרי המשפחה, מקצינה את עמדות הצדדים ומקשה על האפשרות ליישובו של הסכסוך.

יתר על כן, הניסיון מלמד כי גם לאחר ההכרעה השיפוטית, פעמים רבות חוזרים הצדדים אל הערכאות השיפוטיות השונות, בשל הפרת הסדרים שנקבעו על ידי השופט, הקאדי או הדיין בניגוד לרצון אחד הצדדים.

מחקרים מראים שיש השפעות קשות להליכי גירושין ולהתדיינויות בין ההורים לאחר הגירושין על מצבם הרגשי של ילדים, וכי השפעות אלה מחריפות ככל שההליכים מתארכים ומתנהלים באופן לוחמני. על כן, יש חשיבות רבה להביא את הצדדים לסכסוך המשפחתי ליישב אותו בהסכמה בלי להגיע להתדיינות משפטית, ולהעמיד לרשותם כלים שיסייעו להם בהשגת ההסכמות מוקדם לפני הגשתם של כתבי בי דין.

במדינת ישראל תורם להסלמת הסכסוכים המשפחתיים גם קיומו של "מירוץ הסמכויות" המאפשר לבן זוג לבחור את הערכאה השיפוטית אשר תדון בסכסוך על ידי הקדמת בן הזוג האחר בהגשת התביעה וכריכת העניינים הנלווים לתביעת הגירושין.

מרוץ הסמכויות לא רק שמוסיף התדיינויות על עצם שאלות הסמכות, אלא שהוא מביא את הצדדים להגשת תביעות משפטיות, גם בשלבים מוקדמים של הסכסוך האישי בטרם הם גיבשו סופית את רצונם, מחשש שבן הזוג האחר יקדים ויפנה לערכאה המשפטית הנוחה לו ובכך "יתפוס סמכות" באותה ערכאה. נוכח כל האמור לעיל מטרתה של הצעת חוק זו היא לסייע לצדדים הנמצאים בסכסוך משפחתי, ליישב את הסכסוך שביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, תוך צמצום הצורך בקיום התדיינות משפטית ותוך יצירת אקלים מתאים להסדרת הסכסוך, כל זאת מבלי שחרב תפיסת הסמכות מונפת מעל הליך יישוב הסכסוך. על פי החוק המוצע, תהיה חובה על צדדים לסכסוך משפחתי לפתוח תובענה בסכסוך משפחתי בדרך של בקשה ליישוב סכסוך ולא בהגשת כתב תביעה מפורט. לאחר הגשת הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישת מידע, היכרות ותיאום ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית אליה הוגשה הבקשה (להלן – פגישת

מהו"ת) במסגרתה ייערך על ידי גורם מקצועי מהתחום הטיפולי אבחון ראשוני של הסכסוך המשפחתי ובדיקה של רצונותיהם וצורכיהם של הצדדים. כן יינתנו להם מידע והכוונה על הדרכים האפשריות העשויות לסייע להם ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום ולהתמודד עם השפעותיו לרבות באמצעות ייעוץ, גישור, טיפול משפחתי או זוגי ועוד.

רק לאחר שנעשה ניסיון בפגישת מהו"ת או בפגישת גישור, להביא את הצדדים להסכמה או להמשיך בתהליך יישוב הסכסוך בהסכמה, והצדדים או מי מהם הביעו את רצונם לקיים התדיינות משפטית, הם יוכלו להגיש כתבי תביעה ולנהל הליכים משפטיים.

בנוסף, מוצע לאפשר לשר המשפטים לקבוע בתקנות אגרות לבקשה ליישוב סכסוך ולבקשה לסעדים זמניים.

יודגש כי ההצעה מאפשרת קיום הליך יישוב סכסוך גם בבית דין דתי, בהסכמת הצדדים בכתב. הצעת החוק מבוססת על מתווה שהציעה צוות היגוי לעניין הגישור בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הדתיים בראשות השופט (בדימוס) שנהב שהגיש המלצותיו בשנת 2005, והשינויים הכלולים בה הם ביוזמת הארגונים נעמת, ויצו ומבוי סתום.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ד בשבט התשע"ד – 15.1.14