

## הכנסת התשע-עשרה

יוזמת: חברת הכנסת שולי מועלם-רפאלי

2049/19/פ

### הצעת חוק להסדר 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 ובהתחשב במכלול ההיבטים הנוגעים לצדדים לסכסוך ולילדיהם.
- הגדרות 2. בחוק זה –
- "בני זוג" – לרבות ידועים בציבור כאיש ואישתו, בני זוג לשעבר ובני זוג שנישואיהם פקעו;
- "גירושין" – גירושין, ביטול נישואין, הכרזה שהנישואין בטלים מעיקרם או פירוד לפי דין דתי שאינו מאפשר גירושין;
- "ילד" – אדם שלא מלאו לו שמונה עשרה שנה, לרבות ילדו של בן הזוג;
- "סכסוך משפחתי" – אחד מאלה:
- (1) תובענה למזונות או למדור;
  - (2) תובענה בענייני נישואין וגירושין, לרבות תובענה לפי חוק שיפוט בענייני התרת נישואין (מקרים מיוחדים), התשכ"ט–1969<sup>1</sup>;
  - (3) תובענה לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב–1962<sup>2</sup>, ובכלל זה תובענה בענייני זכויות משמורת, חינוך, ביקור, הבטחת קשר בין קטין להוראו או יציאת קטין מן הארץ;
  - (4) תובענה בענייני יחסי ממון בין בני זוג לרבות תובענה לפי חוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג–1973<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> ס"ח התשכ"ט, עמ' 248.

<sup>2</sup> ס"ח התשכ"ב, עמ' 120.

<sup>3</sup> ס"ח התשל"ג, עמ' 267.

(5) תובענה אזרחית שעילתה סכסוך בתוך המשפחה, כמשמעותה בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995<sup>4</sup>, למעט תובענה בענייני ירושה, אימוץ, תובענה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991<sup>5</sup> ותובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991<sup>6</sup> ;

"ערכאה שיפוטית" - בית משפט לענייני משפחה ובית דין דתי כהגדרתו בחוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011<sup>7</sup> ;

"צדדים" – בני זוג או הורים וילדיהם שהם צדדים לתובענה ;

"שופט" – שופט, דיין, קאדי, קאדי מדי'הב או בעל תפקיד שיפוטי מקביל בבית דין דתי.

"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 שבסמכות הערכאה השיפוטית אותם יכלול בתובענה במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה, ובסכסוך בין בני זוג יציין המבקש האם הוא מעוניין בתביעה לגירושין.

(ג) הגשת בקשה ליישוב סכסוך תיחשב כהגשת כתב תביעה בכל ענייני הסכסוך המשפחתי שפורטו בה, שבסמכות הערכאה השיפוטית אליה הוגשה הבקשה ומועד הגשת הבקשה יהיה המועד הקובע לעניין פתיחת התובענה באותם עניינים.

<sup>4</sup> ס"ח התשנ"ה, עמ' 393.  
<sup>5</sup> ס"ח התשנ"א, עמ' 138.  
<sup>6</sup> ס"ח התשנ"א, עמ' 148.  
<sup>7</sup> ס"ח התשע"א, עמ' 918.

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

פגישת היכרות, 4. (א) הוגשה בקשה ליישוב סכסוך, תזמן הערכאה השיפוטית את הצדדים לפגישת מידע, היכרות, ותיאום (בחוק זה – פגישת מהו"ת), ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית; 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 בסכסוך 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 צורכיהם 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 והסדרי 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, 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 בגישור ליד הערכאה השיפוטית כאמור בסעיף 5.

פגישת גישור 5. (א) במסגרת פגישת המהו"ת רשאית יחידת הסיוע להפנות את הצדדים בהסכמתם לפגישת גישור ביחידת הסיוע, אשר תתקיים בתוך 35 ימים מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך; מספר פגישות הגישור ייקבע על פי שיקול דעת המגשר.

(ב) 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.

ניסיון ליישוב הסכסוך 6. (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 ובהסכמת הצדדים (להלן – תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך), והכל בכפוף לאמור בסעיפים 8 ו-9 לעניין סעדים זמניים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי כל אחד מהצדדים להגיש לכל ערכאה שיפוטית תובענה אשר תפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך ולפרט בה את העניינים שלא נכללו בבקשה שהוגשה כאמור בסעיף 3(ב), והכל בתוך תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך.

קיום התדיינות משפטית 7. (א) לא הסכימו הצדדים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך או שחלפה תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך, יודיעו יחידת הסיוע או המגשר לצדדים ולערכאה השיפוטית כי רשאי כל אחד מהצדדים להגיש בתוך 30 ימים מיום מתן ההודעה, תובענה בעניינים שנכללו בבקשה שהוגשה לפי סעיף 3(ב) או לפי סעיף 6(ב), לערכאה השיפוטית אליה הגיש את בקשתו לפי הסעיפים האמורים, ויראו את מועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך כמועד הגשת התובענה.

(ב) כתב תביעה בתובענה יכלול את העובדות במועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך וכן שינויים שחלו עד למועד הגשתו.

(ג) לא הגיש מגיש הבקשה ליישוב סכסוך תובענה בתוך התקופה שנקבעה כאמור בסעיף קטן (א), תמחק הבקשה ליישוב סכסוך ויראו זאת כמחיקת תובענה באותם עניינים שנכללו בה.

8. מזונות זמניים  
הוגש כתב תביעה לפי סעיף 7(א) רשאי כל אחד מהצדדים להגיש בקשה למזונות זמניים; הערכאה השיפוטית רשאית לפסוק מזונות זמניים בחלוף המועד להגשת כתב הגנה, או במועד מוקדם יותר לאחר הגשת כתב התביעה, אם הדבר ניתן, על פי הדין וסדרי הדין הנהוגים באותה ערכאה שיפוטית.

9. סעדים זמניים  
(א) צד שהגיש בקשה ליישוב סכסוך יוכל לבקש סעד זמני בעניינים שציין בבקשה מהערכאה אליה הגיש את הבקשה והצד האחר יוכל לבקש סעד זמני בכל ערכאה שיפוטית המוסמכת לטענתו ליתן את הסעד (להלן – ערכאה שיפוטית אחרת), ובלבד שהגיש לה בקשה ליישוב סכסוך באותו עניין.

(ב) הוגשה בקשה לסעד זמני לערכאה שיפוטית אחרת, כאמור בסעיף קטן (א), יודיע מגיש הבקשה לאותה ערכאה על הבקשה ליישוב סכסוך שהוגשה ראשונה ועל כל סעד זמני שניתן בקשר אליה.

(ג) ערכאה שיפוטית לא תיתן צו לסעד זמני בעניין שבו ניתן קודם לכן סעד זמני על ידי ערכאה שיפוטית אחרת ולא תדון בשאלת הסמכות לדון בתובענה.

(ד) 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.

(ה) לעניין סעיף זה –

”סעד זמני” – סעד לשמירת המצב הקיים או צו עיכוב יציאה מן הארץ עד לתום תקופת עיכוב ההליכים, למעט מזונות זמניים;

”תקופת עיכוב ההליכים” – התקופה שמיום הגשת בקשה ליישוב סכסוך ועד למועד שהחל ממנו ניתן להגיש כתב תביעה לפי סעיף 7(א).

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, הכישורים 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.

תחילה 12. 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

בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הדתיים השונים (להלן – הערכאות השיפוטיות) נדונים, בהתאם לסמכויותיהם על פי דין, סכסוכים בין בני זוג הנוגעים למעמד האישי, לזכויות לחובות ולאחריות הנובעים מהקשר שבין ההורים לילדיהם וכן ליחסים הכלכליים שבין בני הזוג.

מדובר במגוון רחב של נושאים: ענייני נישואין וגירושין, מזונות בין בני זוג ויחסי ממון ולגבי ילדים – החזקת ילדים וזכויות קשר, סוגיות באפטרופסות, כמו שאלת המוסד החינוכי שבו ילמד ילד, מזונות ילדים ועוד (להלן – סכסוך משפחתי).

המאפיין את הסכסוך המשפטי בנושאים אלה הוא העובדה שקדם לו סכסוך אישי – רגשי אשר משפיע לאורך כל הדרך על ההליך המשפטי ומושפע ממנו. כמו כן, בעלי הדין בסכסוך יצטרכו להמשיך ולקיים מערכת קשרים ביניהם גם לאחר סיום ההליך המשפטי כהורים לילדים משותפים אשר יש להם אחריות משותפת לגידולם ולדאגה לרווחתם הפיזית והנפשית. לכן ניתן לומר כי הסכסוך המשפטי נמצא בצלו של הסכסוך הבין-אישי, היות והסכסוך המשפטי מגלם סכסוך הנוגע לקשרי הזוגיות והמשפחה, שהם בעלי משמעות עמוקה ואינם ניתנים לריפוי באמצעות סעדים משפטיים.

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

במדינת ישראל תורם להסלמת הסכסוכים המשפחתיים גם קיומו של "מרוץ הסמכויות" – האפשרות של בן זוג לבחור את הערכאה השיפוטית השונות, בשל הפרת הסדרים שנקבעו על ידי הקדמת בן הזוג האחר בהגשת התביעה.

מרוץ סמכויות קיים כבר עשרות שנים בין בתי הדין הרבניים ובין בתי המשפט לענייני משפחה. 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 גיבשו סופית את רצונם, מחשש שבן הזוג האחר יקדים ויפנה לערכאה המשפטית הנוחה לו ובכך "יתפוס סמכות" באותה ערכאה.

מטרתה של הצעת חוק זו, היא לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם הנמצאים בסכסוך משפחתי, ליישב את הסכסוך שביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, תוך צמצום הצורך בקיום התדיינות משפטית ותוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לצדדים לסכסוך ולילדיהם.

הכלי שבאמצעותו מבקשת ההצעה לממש את המטרה האמורה הוא ה"בקשה ליישוב סכסוך" הנוהגת בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הדתיים, אך כיום היא תלויה ברצון הצדדים.

על פי המוצע, תהיה חובה על הצדדים 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 ליישוב הסכסוך בדרכי שלום בפגישת מהו"ת ולעתים גם בפגישת גישור, 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 לפי הוראות סדרי הדין החלות על כל אחת מהערכאות השיפוטיות.

הצעת החוק מבוססת על מתווה שהציעה צוות היגוי לעניין הגישור בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הדתיים בראשות השופט (בדימוס) שנהב שהגיש המלצותיו בשנת 2005.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חברת הכנסת עליזה לביא

(פ/19/2046).

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