



מדינת ישראל
משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019

תמצית מחקר - מחקר מלווה לחוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה)
התשע"ה - 2014 בבתי הדין הרבניים

1. מבוא

החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) התשע"ה- 2014 נחקק כהוראת שעה לשלוש שנים, החל מיום 17 יולי 2016. שרת המשפטים מינתה וועדת היגוי שתפקידה לבחון את אופן יישומו של החוק בערכאות השונות, כהיערכות לקראת הפיכת הוראת השעה להוראה קבועה. במסגרת פעילות וועדת ההיגוי, עלה הצורך באיסוף וניתוח של נתונים בהיבטים שונים וביניהם השפעת החוק על אופן ניהול סכסוכי המשפחה לאור מטרותיו - "לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם יישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום, ולצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך ובטובתם של כל ילדה וילד". זאת, במטרה להצביע על הצורך בתיקונים שונים לחוק ולתקנות, לאור הניסיון הנצבר בתקופת הוראת השעה, ולהתוות כיוונים לשינויים ככל שיעלה צורך בהם.

מחלקת המחקר בחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים ערכה את המחקר בהיבטים שהוזכרו על נתוני בתי הדין הרבניים. במקביל – נערך מחקר על ההיבטים האמורים בבתי המשפט, על ידי מחלקת המחקר של הרשות השופטת. שני המחקרים יחד יציגו תמונת מצב מרובדת ומורכבת לגבי השפעת החוק על יישוב סכסוכים משפחתיים.

2. מטרת המחקר

מטרת המחקר היא לבחון האם החוק עמד בשתי המטרות שהוגדרו:

1. לסייע לבני זוג ולהורים וילדיהם יישב סכסוך משפחתי ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום
2. לצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך ובטובתם של כל ילדה וילד.

3. שיטת המחקר

1. ניתוח אמפירי של נתונים ממוחשבים של אוכלוסיית תיקי בקשות ליישוב סכסוך ותיקי התביעות הרלוונטיים לחוק (גירושין, החזקת ילדים – הסדרי שהות, חלוקת רכוש – כריכה, כתובה/פיצוי גירושין, מזונות, שלום בית) על התיקים שנפתחו בשנת 2015 (טרם כניסת החוק לתוקף) בהשוואה לתיקים שנפתחו בשנת 2017 (לאחר כניסת החוק לתוקף).
2. קידוד וניתוח מדגם מייצג של 359 תיקי בקשות ליישוב סכסוך שנפתחו בבתי הדין בשנת 2017 – כדי להציג נתונים שלא ניתן היה להפיק מתוך הנתונים הממוחשבים (דוגמא לנתונים שנבחנו: סעדים דחופים וזמניים – מידת השימוש, האם על פי העילות שנקבעו בחוק, החלטת השופט, האם הוגשו על הטפסים המחויבים בחוק, בקשות להארכה או קיצור תקופת ההליכים, הודעת הצדדים על החלטתם בעניין הליך יישוב סכסוך בהסכמה



מדינת ישראל משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט

04/03/2019

- (טופס 3), הגשת תובענות בחלוף תקופת עיכוב ההליכים (טופס 4), אופן סיום ההליך בבקשה ליישוב סכסוך ועוד).
3. עריכת ראיונות עומק עם ארבעה דיינים מבתי הדין הרבניים.

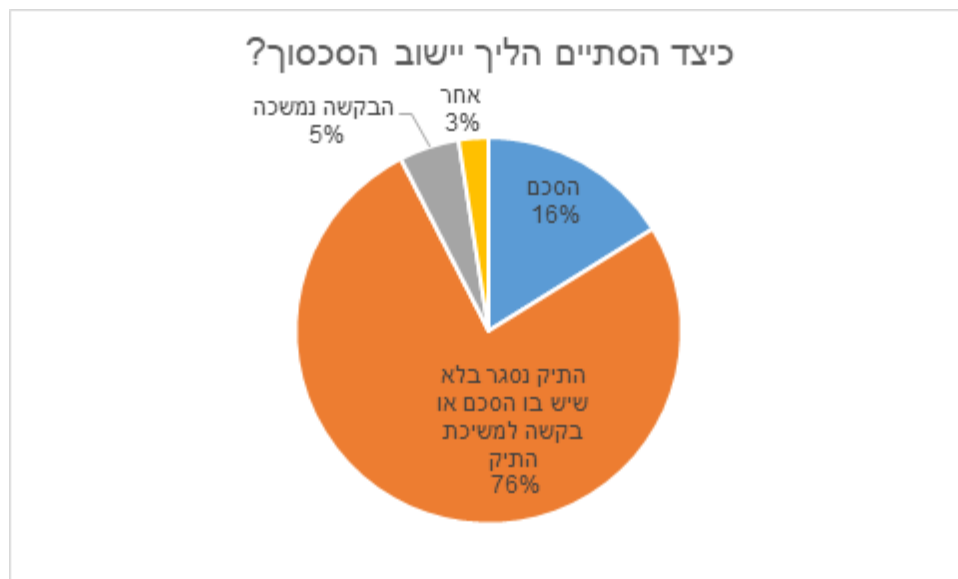
4. תוצאות עיקריות

4.1. נתונים כלליים

בשנת 2017 נפתחו 7516 בקשות ליישוב סכסוך בבתי הדין. מתוכם, 4436 מהבקשות (שהן 59.27% מתוך הבקשות שנפתחו) נסגרו תוך כדי השנה (עד 31.12.17), ו- 7058 מהבקשות נסגרו עד מועד לקיחת המדגם ביולי 2018 (שהן 93.91% מהבקשות שנפתחו).

4.2. אופן סיום הליך בקשה ליישוב סכסוך

אינדיקציה עיקרית לבחינה מטרות החוק היא בחינת אופן סיום ההליך בבקשות ליישוב סכסוך (מתוך ניתוח מדגם התיקים):



מהנתונים עולה כי ב-76% אין דיווח כיצד הסתיימה הבקשה (כלומר, התיק הסתיים בלא שהצדדים הגישו הסכם או שמשכו את הבקשה), וב-16% הוגש הסכם לאישור בית הדין.

לגבי 76% הבקשות שלא היה בהם הסכם או בקשה למשיכה, בדקנו האם הגיעו לישיבות ביחידות הסיוע:

- 9% לא הגיעו אפילו לישיבה אחד ביחידות הסיוע



מדינת ישראל
משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019

- 52% הגיעו לפחות לשיבה אחת ביחידות הסיוע
- 15% לא ניתן לדעת מהמסמכים בתיק היו ישיבות בתיק

4.3. הגשת תובענות לאחר בקשה ליישוב סכסוך

בנוסף, מהנתונים עולה כי הוגשה תביעה ב-38% מהתיקים (135 מתוך 359 תיקי המדגם) ומכאן שברוב התיקים לא הוגשה תביעה לאחר סיום תקופת עיכוב ההליכים.

עוד נתון שעולה הוא שב-46% מהתיקים **הבקשה הסתיימה למעשה מבלי שהצדדים ביקשו לבסוף להסדיר של הסכסוך ביניהם בין אם על ידי הסכם ובין אם על ידי הגשת תובענה.**

4.4. סעדים דחופים וזמניים

אינדיקציה נוספת לבחינת מטרות החוק היא השכיחות ואופן השימוש בסעדים זמניים ודחופים במהלך התיק, וכן בקשות לקיצור או הארכת עיכוב ההליכים בתיק. שימוש בסעדים ובקשות אלו יכול להעיד על כך שניהולו של התיק אינו מתקיים באופן הסדיר, ונדרשת התערבות חיצונית כדי לקדם אותו. מניתוח אוכלוסיית התיקים עולה כי בשנת 2017 נפתחו בבתי הדין 1199 סעדים דחופים או זמניים, כלומר ב-15.95% מהבקשות ליישוב סכסוך הוגשה בקשה לסעד זמני/דחוף, ובמרבית התיקים (85.4% מהתיקים) הוגשה רק בקשה אחת. מכאן, ניכר כי הצדדים לא משתמשים באופן תדיר בבקשות לסעדים, וניהול הבקשה לרוב מתנהל ללא התערבות של בית הדין.

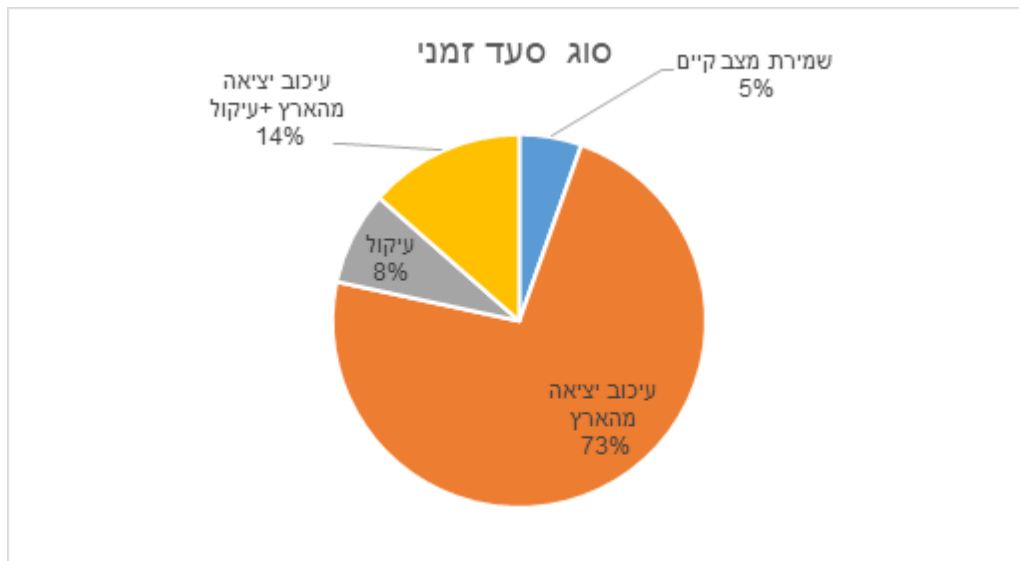
עניין נוסף הוא חשש הקיים כי דרך הסעדים הזמניים והדחופים יעשה ניסיון לנהל את התיק העיקרי בבית הדין, אשר עלול להפריע או לסכל את התנהלות התיק ביחידות הסיוע. אינדיקציה לכך היא הגשת סעד זמני או דחוף שעילת הסעד אינה עומדת באחת מהעילות שאושרו בתקנות להגשת הסעדים, ודיון דרכן בסכסוך המשפחתי בבית הדין. בדיקת נתון זה נבחנה במדגם התיקים, בו נמצא שב 10.58% מהבקשות במדגם הוגש סעד זמני (38 מתוך 359 תיקים). להלן החלוקה לפי סוג הסעד הזמני :



מדינת ישראל משרד המשפטים

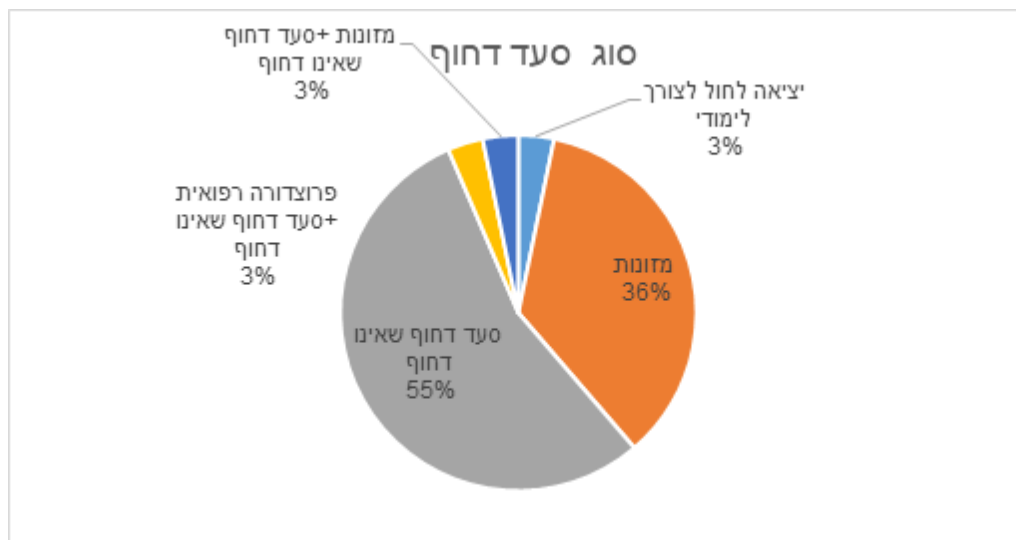
חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019



מהנתונים עולה כי לא היה שימוש בסעד זה כדי לנסות לדון בעניין שאינו עוסק בסעד זמני המצוין בתקנות. בנוסף, הסעד השכיח ביותר הוא צו עיכוב יציאה מהארץ. ב-86% מהסעדים הזמניים השופט קיבל את הבקשה (33 מתוך 38 הסעדים הזמנים שהוגשו). עוד מצאנו ש-55% מהסעדים הזמניים הוגשו על גבי הטופס המובנה שהותקן בתקנות.

לגבי סעדים דחופים, נמצא שב 8.63% מהבקשות במדגם הוגש לפחות סעד דחוף אחר (31 מתוך 359 תיקים). להלן החלוקה לפי סוג הסעד הדחוף:



מהנתונים עולה כי קיים שימוש ניכר בסעד דחוף "שאינו דחוף" (61% מהסעדים במדגם) – כלומר הסעד הנדון אינו תואם את אחת הקטגוריות שהוגדרו בחוק. עוד ניכר כי יש המגישים סעד דחוף על פי העילות בתקנות (6% מהסעדים), אך יחד איתו מגישים "בדלת האחורית" סעדים שלא



מדינת ישראל
משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019

מנויים בעילות. מבין 19 התיקים בהם קיים סעד דחוף שאינו דחוף – ב-12 מהם הבקשה נדחתה, ב-5 הסעד התקבל וב-2 לא ניתן לדעת מהמסמכים בתיק מה הייתה הכרעת הדיין. כל הסעדים הדחופים הוגשו על גבי הטופס המובנה שהותקן בתקנות.

נתון נוסף שנבדק הוא היחס בין הגשת בקשות לסעדים זמניים ובין הסיכוי להגיע להסכם (האם הגשת בקשות מקטינה או מגדילה את הסיכוי להגיע להסכם). 7% מבין התיקים שהיה בהם סעד זמני/ דחוף הסתיימו בהסכם לעומת 16% מהתיקים שלא היה בהם סעד זמני/דחוף, הבדל שנמצא מובהק.

4.5. בקשה לקיצור/הארכת הליכים

מתוך מדגם התיקים, ב-8% מהתיקים הוגשה בקשה לקיצור הליכים (28 תיקים מתוך 359).

העילות להגשה מתחלקות כך :

עילת הבקשה לקיצור הליכים	כמות
לא ניתן לדעת מהטופס	10
העברת ילד למסגרת חינוכית (עילה 1)	1
הגשת תובענה תוך שנה מיום הגשת בקשה ליישוב סכסוך קודמת (עילה 3)	3
סעד דחוף למזונות או החזקת ילדים שעוכב יגרום נזק של ממש (עילה 4)	2
כתובת לא ידועה של צד או צד השווה מחוץ לישראל (עילה 5)	3
עבירות מין או אלימות (עילה 6)	2
אישה נמצאת במקלט לנשים מוכות (עילה 8)	1
עיכוב הליכים יגרום נזק של ממש (עילה 11)	6
סה"כ	28

לגבי החלטת השופט, מתוך 28 הבקשות, ב-13 השופט אישר את הבקשה, ב-4 השופט דחה, וב-11 לא ניתן לדעת מהמידע בתיק. בבחינת הנתונים האם הבקשה הוגשה על הטופס המובנה בתקנות, נמצא ש-14 בקשות הוגשו על הטופס, ו-14 לא הוגשו על הטופס.

נבדק גם האם הוגשה בקשה להארכת ההליכים, ונמצא כי הוגשה בקשה אחת.

4.6. כמות תובענות לפני ואחרי כניסת החוק לתוקף

השווינו בין כמות התיקים שנפתחו וכמות המשפחות שפתחו תיקים (משפחה יכולה לפתוח יותר מסוג תיק אחד בשנה) בבתי הדין הרבניים בהשוואה בין שנת 2015 לשנת 2017 :



מדינת ישראל
משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019

נפתחו 2015	נפתחו 2017	אחוז שינוי
16115	9696	ירידה של 39.83%
5299	2942	ירידה של 44.48%
כמות תיקים		
כמות משפחות		

מלבד הטיפול בתביעות, נוסף לדיינים בשנת 2017 הטיפול בתיקי בקשות ליישוב סכסוך:

נפתחו 2017	כמות בקשות ליישוב סכסוך
7516	

על פניו, הבקשות מוסיפים להתדיינות המשפטית. ואולם מהראיונות עם הדיינים עולה כי תשומות הזמן שהם משקיעים בתיקי בקשות ליישוב סכסוך קטנות משמעותית לעומת התשומות המושקעות בתיקי התביעות ואין בהם כמעט דיונים בבתי הדין (נתון שהוכח גם אמפירית), משכך תחושתם היא שכמות ההתדיינות פחתה.

4.7. קיצור משך זמן ההתדיינות בתובענות

עוד בדקנו האם משך חיי תיק התביעה התקצר בהשוואת תקופות הזמן לפני ואחרי כניסת החוק לתוקף. לא ניתן לבחון את משך ההליך בתקופה שנבחנה אחרי כניסת החוק לתוקף, ומשכך נבחר אחוז התיקים שנסגר תוך פרק זמן קצר, במהלך השנה בה נפתחו (2015 או 2017).

2017	2015	כמה תיקים נסגרו בתוך השנה שנבחנה?
2813	5127	
29.01% מתוך סך התיקים	31.18% מתוך סך התיקים	

מהטבלה עולה כי לא קיים הבדל מובהק בין השנים לפני ואחרי כניסת החוק לתוקף, ומשכך לא קיימת אינדיקציה להתקצרות משך חיי התיק לאחר כניסת החוק לתוקף. ואולם בראיונות עלתה ההשערה כי התיקים הפשוטים יחסית נסגרים ביחידות הסיוע, ולבתי הדין מגיעים התיקים הסבוכים יותר. משכך, משך ההתדיינות לא התקצר ואף ארוך יותר במקצת בתביעות שהוגשו לאחר כניסת החוק לתוקף, שכן לפני כניסת החוק לתוקף הגיעו לבית הדין תביעות סבוכות ופשוטות, וכיום מגיעות בעיקר התביעות הסבוכות והמתמשכות יותר זמן.

4.8. פתיחת תיקי י"ס בבית המשפט ובבית הדין הרבני במקביל

מהשוואת פרטי המשפחות שפתחו תיקי יישוב סכסוך בבתי המשפט לענייני משפחה לפרטי המשפחות שפתחו תיקי יישוב סכסוך בבתי הדין הרבניים במהלך שנת 2017 עולה כי כ-5% מהמשפחות פתחו במהלך שנת 2017 תיקי יישוב סכסוך בשתי הערכאות במקביל (834 משפחות)



מדינת ישראל משרד המשפטים

חטיבת תכנון, מדיניות ואסטרטגיה
מחלקת המחקר

כ"ז אדר א' תשע"ט
04/03/2019

מתוך 17,337 משפחות שפתחו תיק י"ס; (4.81%). בנוסף נמצא כי עוד כחצי אחוז מהתובעים/נתבעים שהתדיינו בבתי המשפט לענייני משפחה הגישו תביעה נוספת לבתי הדין הרבניים אך נגד נתבע אחר (79 מקרים בהם הנתבע/התובע בבית המשפט אינו זהה לנתבע בבית הדין הרבני מתוך 17,337 תובעים; 0.46%). משמע, ש-913 משפחות/תובעים התדיינו באותה השנה בשתי הערכאות במקביל.

5. מסקנות ותובנות

מניתוח מכלול הנתונים באוכלוסייה ובמדגם וכן מהעולה בראיונות, עולה הרושם הכללי כי החוק עמד בשתי מטרותיו, יישוב הסכסוך בדרכי שלום והפחתת ההתדיינות המשפטית בסכסוכים משפחתיים. הרושם עולה בארבעה היבטים:

1. רוב התיקים הסתיימו שלא בהגשת תביעה בסיום תקופת עיכוב ההליכים.
2. בכמעט מחצית מהתיקים הבקשה הסתיימה מבלי שהצדדים ביקשו להסדיר באופן סופי של הסכסוך ביניהם. צדדים אלו כנראה ליבנו את הסכסוך ביניהם בין דרך יחידות הסיוע ובין בדרך אחרת וחזרו למעיין "שלום בית" (נכון לתקופת המחקר).
3. הן כמות התיקים והן כמות המשפחות המגישות תביעות פחתה באופן ניכר.
4. ניכר שהצדדים להליך אינם מגישים לרוב סעדים זמניים או דחופים, ומנהלים את התיק ללא התערבות בתי הדין. ואולם, היה והגישו הצדדים סעד דחוף, קיימת אינדיקציה לכך שהם מנסים לנהל את התיק שלא בדרכי שלום, ושלא במסגרת יחידות הסיוע.

צוות המחקר: ענבל גלון, ליהיא כהן, שי פודולר