

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ה - 2005

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מבוא

תזכיר חוק זה הוא פרי עבודתו של צוות היגוי לענין הגישור בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הדתיים, בראשותו של כב' השופט יצחק שנהב – סגן נשיא בית המשפט לענייני משפחה ברמת גן (להלן – צוות ההיגוי). צוות ההיגוי פעל במסגרת "המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים" וחבריו היו משפטנים, מגשרים ואנשי מקצועות טיפוליים, מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי כמו גם נציגים של בתי המשפט, בתי הדין הדתיים ולשכת עורכי הדין.

הרקע להסדר המוצע:

בבתי המשפט למשפחה 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 בו 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, אם כבני משפחה הגרים יחד, ואם, במקרה ש"החבילה" מתפרקת, כהורים לילדים משותפים אשר יש להם אחריות משותפת לגידולם ולדאגה לרווחתם הפיזית והנפשית¹. ניתן לומר לכן, כי הסכסוך המשפטי נמצא בצילו של הסכסוך הבין אישי,

¹ ד. אלדר "תובענה ליישוב סכסוך: חלופה טיפולית בבית המשפט לענייני משפחה" בתוך י. גיפמן, דיני המשפחה בישראל בעידן בית המשפט למשפחה (דיונון, ינואר 2000) חלק ג' בעמ' 1217.

היות והסכסוך המשפטי מגלם סכסוך הנוגע לקשרי הזוגיות והמשפחה, שהם בעלי משמעות עמוקה ואינם ניתנים לריפוי באמצעות סעדים משפטיים.

קיומה של התדיינות משפטית בסכסוך משפחתי, הכוללת הגשת כתבי תביעה בהם מטיחים הצדדים האשמות זה כנגד זה, הבאת עדים, חקירות פרטיות, וראיות אחרות 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 על ידי השופט, הקאדי או הדיין 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 החרפתן של השפעות אלה ככל שההליכים מתארכים ומתנהלים באופן לוחמני.

הנסיון המוכח במדינות רבות ברחבי העולם מראה, כי הנהגת השימוש במנגנון של יישוב סכסוכים בהסכמה (להלן - מיס"ב, בלעז ADR - alternative dispute resolution) לפני הגשת התביעה, ברוב רובם של סכסוכי המשפחה מונעת את הצורך בהתדיינות בבית המשפט ומאפשר לצדדים לממש באופן הדדי את הרצונות והאינטרסים שלהם בנושאים שבתובענה לשביעות רצונם. מן הראוי להדגיש, שהליך ליישוב סכסוך אינו מכוון להביא את הצדדים להתפשר על העניינים שברצונם לתבוע בערכאות השיפוטיות או להגיע לשלום בית דווקא, אלא לגבש פתרון מוסכם באמצעות גישור, ייעוץ או מנגנון אחר ליישוב סכסוך.

על כן, יש חשיבות רבה להביא את הצדדים לסכסוך המשפחתי ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה מבלי להגיע לקיומה של התדיינות משפטית, ולהעמיד לרשותם כלים שיסייעו להם בהשגת ההסכמות² בשלב מוקדם לפני הגשתם של כתבי בי דין.

במדינת ישראל תורם להסלמת הסכסוכים המשפחתיים גם קיומו של "מירוץ הסמכויות" – האפשרות של בן זוג לבחור את הערכאה השיפוטית אשר תדון בסכסוך על ידי הקדמת בן הזוג האחר בהגשת התביעה. מירוץ סמכויות קיים כבר עשרות שנים בין בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה (בעבר – בתי המשפט המחוזיים) ועם תיקון תשס"ב (מס' 5) לחוק בית המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה – 1995, הוא

² ר' אלוך, שם בעמ' 1217 וכן ד. ארבל וי. גייפמן "חוק בית המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה – 1995", הפרקליט מג(ג) 431, בעמ' 438.

עשוי להתקיים גם בין בתי הדין השרעיים ובתי הדין של העדות הנוצריות לבין בית המשפט לענייני משפחה.

מירוץ 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.

מטרתה של הצעת חוק זו, נוכח כל האמור לעיל וכאמור בסעיף הראשון להצעה, 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".

בקשה ליישוב סכסוך

הכלי באמצעותו מבקשת ההצעה לממש את המטרה האמורה הוא ה"בקשה ליישוב סכסוך" הנוהגת בבתי המשפט לענייני משפחה לפי תקנות 258כ – כ"ה לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד - 1984 (להלן – תקנות סדר הדין האזרחי), אשר לפי המוצע תופעל בכל בתי הדין הדתיים ובתי המשפט לענייני משפחה (להלן – הערכאות השיפוטיות), בגבולות סמכותם על פי כל דין.

על פי 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 סיוע או ביחידה ליישוב סכסוכים משפחתיים (להלן – פגישת מהו"ת) במסגרתה ייערך על ידי גורם מקצועי מהתחום הטיפולי אבחון ראשוני של הסכסוך המשפחתי ובדיקה עם הצדדים של רצונותיהם וצרכיהם. 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.

בתום המפגש או המפגשים שייערכו, יודיעו הצדדים האם ברצונם להמשיך בניסיון ליישב את הסכסוך ביניהם בהסכמה, אם במסגרת יחידת הסיוע ואם באמצעות שירותים הקיימים בקהילה ובמגזר הפרטי, אשר הוצעו להם.

צדדים המעוניינים בכך, יהיו רשאים לבקש מהערכאה השיפוטית לקיים פגישת גישור במסגרת הערכאה השיפוטית, במקום או בנוסף לפגישת המהו"ת, ואם כל הצדדים הסכימו לכך יתקיימו פגישות גישור – אחת או שתיים – בניסיון להביא את הצדדים לידי הסכמה על יישוב הסכסוך.

רק לאחר שנעשה ניסיון בפגישת המהו"ת או לחילופין – בפגישת הגישור, 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.

יסודה של הבקשה ליישוב סכסוך עוד בהמלצות שבדו"ח הועדה לבחינת יישום דיני המשפחה, משנת 1986, בראשותו של השופט (בדימוס) אלישע שיינבוים, אשר היה הבסיס להקמתם של בתי המשפט לענייני משפחה ויחידות הסיוע שלצידם.

בדו"ח ועדת שיינבוים הומלץ על הקמת מוסד לייעוץ ולרווחת המשפחה שאליו יהיו בני זוג חייבים לפנות לטיפול בבעייתם לפני הגשת תביעה לבית משפט או לבית דין דתי הנובעת מקשרי הנישואין שלהם.³ כפי שמוזכר באותו דו"ח, הליך דומה קיים ברבות ממדינות העולם (למשל: אוסטרליה, ניו - זילנד וחלק ממדינות ארצות הברית) והוא הולך ומתפתח במדינות נוספות, לאור ההכרה באזלת ידם של הכלים המשפטיים לבדם בפתרון סכסוכים שבין בני זוג.

בעקבות הקמת בתי המשפט למשפחה הונהגה הבקשה ליישוב סכסוך, והיא מעוגנת כאמור בתקנות 258 כ – כה לתקנות סדר הדין האזרחי, כאפשרות וולונטרית המוצעת לבני זוג הפונים לבית המשפט לענייני משפחה.

לגבי תקנות אלה נטען על יד פרופ' שאוה ז"ל⁴ כי הן בטלות בהיותן חורגות מהוראות חוק בית המשפט למשפחה ולעניין טענה זו ניתנו פסקי דין מנוגדים בבתי המשפט המחוזיים.⁵

בנוסף, עדיין לא הוקמו יחידות סיוע בבתי הדין הדתיים וכן הליך הבקשה ליישוב סכסוך הוסדר עד עתה רק בבתי המשפט לענייני משפחה, אף שהרציונאליים של הבקשה ליישוב סכסוך, כפי שפורטו לעיל, מצדיקים את עיגונו גם בבתי הדין הדתיים.

יצוין כי בכוונת משרד המשפטים להביא הצעת חוק זו לכנסת יחד עם הצעת חוק אשר תסדיר את הקמתן של יחידות סיוע בבתי הדין הדתיים.

בשלב ראשון, מוצע שלא להחיל את ההסדר על כלל הסכסוכים הנדונים בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הדתיים אלא רק על אלה הנוגעים למעגל המשפחתי המצומצם: סכסוכים בין בני זוג הקשורים

³ בעמ' 7 – 8 לדו"ח

⁴ מ. שאוה "יחס בין סמכותו של ביהמ"ש לענייני משפחה לבין סמכותו של ביה"ד הרבני, הפרקליט מד(א), 44 ולדעה אחרת ר' מ. קורנאלדי, "ההשלכות של חידושי החקיקה לעניין מירון הסמכויות בין בית המשפט לענייני משפחה לבין בית הדין הרבני", ור' גם בפרקליט מ"ד 395.

⁵ בתמיכה בדעתו של פרופ' שאוה – ר' 58422/98 (ת"א) בדינים משפחה, כרך א' 495 בהתנגדות לדעתו ר' למשל תמ"ש 51371/98 (ת"א) בדינים, משפחה תש"ס 312 ותמ"ש (ת"א) 22680/98 על החלטת בית הדין הרבני בנושא הוגש בג"ץ שעודנו תלוי ועומד.

ביחסים שבינם לבין עצמם או הנוגעים לילדיהם של בני הזוג וסכסוכים בין הורים שאינם נשואים, כל עוד הם עוסקים בילדיהם המשותפים.
 סכסוכים אלה הם "הגרעין הקשה" של ענייני המשפחה והשפעתם על מעגל החיים הראשוני של הצדדים להם מצדיקה את ההתייחסות המיוחדת והשקעת המשאבים הציבוריים.

ג. עיקרי החוק המוצע:

1. המבקש להגיש תובענה בסכסוך משפחתי לערכאה שיפוטית יגיש תחילה בקשה ליישוב סכסוך לאותה ערכאה השיפוטית אליה הוא מבקש להגיש את התובענה.
 בבקשה יודיע המבקש על קיום הסכסוך ויציין את העניינים אותם הוא יבקש לתבוע במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה וכן יציין האם הוא מעונין בגירושין. פירוט זה נועד להגביל את העניינים בהם רוכש מגיש הבקשה סמכות, למקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה ויהיה צורך בהתדיינות משפטית וכן על מנת לסייע בהמשך בבחינת שאלת הכריכה כדין.
 המבקש לא יהיה רשאי לפרט את הטענות או העובדות הקשורות בסכסוך המשפחתי או בשאלת הערכאה השיפוטית המוסמכת לדון וכל פירוט נוסף אחר.
 2. הגשת הבקשה ליישוב סכסוך מקנה סמכות לאותה ערכאה אליה הוגשה, בכל ענייני הסכסוך המשפחתי אשר צוינו בבקשה, היכולים להימצא בסמכותה של אותה ערכאה, במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה ויהיה צורך בהגשת כתבי תביעה ובקיום התדיינות משפטית (בדומה למה שקובעת היום תקנה 258כ(ג) לתקנות סדר הדין האזרחי). תפיסת סמכות זו, נועדה לאפשר את הרגיעה הנדרשת לניסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה, מבלי שהצדדים יחששו להפסיד יתרון משפטי כלשהו אם הניסיון לא יצליח.
- הצד שלא הגיש את הבקשה ליישוב סכסוך יהיה רשאי להגיש בכל עת בקשה ליישוב סכסוך לערכאה שיפוטית אחרת, בעניינים הנמצאים בסמכותה אשר לא צוינו בבקשה הראשונה, ובכך להקנות לה סמכות באותם עניינים אם ההליך ליישוב הסכסוך לא יסתיים בהסכמה ואולם ההליך ליישוב סכסוך ייערך בערכאה אליה הוגשה הבקשה הראשונה.

לענין זה, יצויין כי צוות ההיגוי בחן אפשרות נוספת לפיה מי שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך קונה סמכות בכל עניני המשפחה שבסמכות אותה ערכאה, מבלי לציין את העניינים אותם הוא מבקש לתבוע. אולם, הצוות בחר שלא לאמץ אפשרות זו, בשל כך שייתכן שהיא מרחיבה את סמכויות בתי הדין הדתיים מעבר למצב הקיים היום בנוגע לנושא הכריכה והאפשרות לבחינתה כאשר תתקיים התדיינות משפטית.

3. בעקבות הגשת הבקשה ליישוב סכסוך יוזמנו הצדדים לפגישת מהו"ת שתתקיים ביחידת הסיוע בתוך 35 ימים מיום הגשת הבקשה ואם בחרו הצדדים לבקשה בכך, הם יוזמנו לפגישת גישור, שתתקיים בתוך התקופה האמורה. לאחר פגישת המהו"ת או פגישת הגישור, לפי הענין, או בתוך עשרה ימים מיום התקיימותן יודיעו הצדדים האם הם מעוניינים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה בדרך של יעוץ, גישור, טיפול משפחתי או זוגי או בכל דרך אחרת. בהודעתם יהיו הצדדים גם רשאים לבקש ללכת לפגישת גישור במסגרת הערכאה השיפוטית.

4. אם הסכימו הצדדים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך – תהיה תקופת נסיון ליישוב הסכסוך (75 יום או יותר – אם האריך זאת השופט בהסכמת הצדדים) במהלכה לא יוכלו הצדדים להגיש תובענה בסכסוך המשפחתי בכל ערכאה שיפוטית, ולא תדון ערכאה שיפוטית בסכסוך כאמור, לרבות בשאלת הסמכות לדון בו. כאמור בסעיף 2 לעיל ניתן יהיה בתקופה זו רק להגיש בקשה ליישוב סכסוך באותם עניינים שלא נכללו בבקשה הראשונה, על מנת לתפוס סמכות באותם עניינים אם הנסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה לא ייצלח. כמו כן, בתקופה האמורה לא ניתן יהיה להגיש בקשות לסעדים זמניים אלא לפי האמור להלן.

5. אם הודיעה יחידת הסיוע או המגשר, בהתאם להודעת הצדדים, או מי מהם כי הצדדים אינם מסכימים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך יוכל הצד שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך להגיש כתב תביעה לאותה ערכאה אליה הוא הגיש את בקשתו, באותם עניינים שכלל בבקשה, וזאת בתוך 30 יום מיום ההודעה על כך או מיום תום תקופת הנסיון ליישוב הסכסוך, ויראו את מועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך כמועד הגשת כתב התביעה. צד שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך לערכאה אחרת יוכל בתוך התקופה האמורה להגיש לה כתב תביעה בעניינים שכלל בבקשתו.

6. כתב תביעה יכול את תיאור העובדות נכון ליום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך בצירוף שינויים והתפתחויות שחלו עד ליום הגשתו של כתב התביעה. שאלות הסמכות והכריכה כדין ייבחנו לראשונה לאחר שיוגש כתב התביעה על פי כנות הכריכה כפי שהיתה ביום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך.

לא הגיש מגיש הבקשה ליישוב הסכסוך כתב תביעה בתוך 30 יום תמחק התובענה.

7. סעדים זמניים -

- א. בתקופה שמיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך ועד המועד בו ניתן להגיש כתב תביעה לפי סעיף 5 לעיל (להלן – תקופת עיכוב ההליכים) ניתן להגיש סעדים זמניים רק לשמירת מצב קיים ולמעט בקשה למזונות זמניים.
- ב. הצד שהגיש את הבקשה ליישוב סכסוך יוכל לבקש סעד זמני רק מאותה ערכאה אליה הגיש את הבקשה והצד האחר יכול לבקש סעד זמני בכל ערכאה המוסמכת לטענתו ליתן את הסעד ובלבד שהוא הגיש לה תחילה בקשה ליישוב סכסוך באותו עניין.
- ג. בבקשה לסעד זמני לא ייטען ולא ידון בית המשפט בעניין הסמכות והצד לסעד זמני יעמוד בתוקפו עד למתן החלטה בעניינו על ידי הערכאה שתקבע כמוסמכת לדון בתביעה העיקרית, אם תוגש תביעה.

8. **מזונות זמניים** – בפגישת המהו"ת או בפגישת הגישור ייעשה נסיון לקביעת הסדרים זמניים לעניין המזונות. אם לא הגיעו הצדדים להסכמה, ניתן יהיה להגיש בקשה למזונות זמניים מיד לאחר שהוגש כתב תביעה ובית המשפט יהיה רשאי לדון במזונות הזמניים אם חלף המועד להגשת כתב הגנה.

יצויין כי על מנת לאפשר פסיקת מזונות עוד קודם לכן, העלה צוות ההיגוי אפשרות חלופית לפיה ערכאה שיפוטית תוכל לפסוק מזונות זמניים בסכום קצוב על פי פרמטרים אובייקטיביים, כמקובל במדינות רבות, ללא קיום התדיינות שיפוטית וכתיבת כתבי טענות. בשל מורכבות הנושא אפשרות זו לא נכללה בשלב זה בהצעת החוק. עם זאת נבקש את התייחסות קוראי המסמך גם להצעה זו וכיצד ניתן ליישמה.

9. פגישות המהו"ת ופגישות הגישור יכול שיתקיימו באמצעות גופים אחרים שייקבע שר המשפטים בצו, במקום יחידות הסיוע, ובלבד שכישוריהם המקצועיים של עובדי אותם גופים ודרכי הפיקוח עליהם ייקבעו יחד עם שר הרווחה.

7. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים:

בעקבות החוק יהיה צורך לבטל את תקנות 258כ – כ"ה לתקנות סדר הדין האזרחי, זאת במצורף לחקיקה שתקים את יחידות הסיוע בבתי הדין הדתיים.

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

יהיה צורך בהוספת תקנים ותקציב ליחידות הסיוע בבתי המשפט למשפחה לצורך פגישות המהו"ת ופגישות הגישור וכן ליחידות הסיוע שיוקמו בבתי הדין הדתיים. מצד שני – יהיה חסכון בזמן שיפוטי בבתי המשפט ובבתי הדין הדתיים בשל סגירת תיקים במסגרת ההליך ליישוב סכסוך בהסכמה.

ו. להלן נוסח החוק המוצע:

חוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ה – 2005

מטרת החוק 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 ותוך התחשבות במכלול ההיבטים הנוגעים לצדדים לסכסוך ולילדיהם.

"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" – אחד מאלה:

- (1) תובענה למזונות או למדור;
- (2) תובענה בעניני נישואין וגירושין, לרבות תובענה לפי חוק שיפוט בעניני התרת נישואין (מקרים מיוחדים), התשכ"ט - 1969;
- (3) תובענה לפי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962, ובכללה זכויות משמורת, חינוך, ביקור, הבטחת קשר בין קטין להורו או יציאת קטין מן הארץ;
- (4) תובענה בענין יחסי ממון בין בני זוג לרבות לפי חוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג - 1973;
- (5) תובענה לאבהות או לאמהות;
- (6) תובענה אזרחית שעילתה סכסוך בתוך המשפחה, כמשמעותה בחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה - 1995, למעט תובענה בענייני ירושה, אימוץ, תובענה לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א - 1991 ותובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א-1991;

"ערכאה שיפוטית" - בית משפט לענייני משפחה, בית דין דתי כמשמעותו בדבר-
 המלך-במועצתו, 1947-1922, בית דין רבני כמשמעותו בחוק שיפוט בתי דין
 רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג - 1953 ובית דין כהגדרתו בחוק בתי הדין
 הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג - 1962;

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

"תובענה" - תביעה, בקשה ושאר ענינים 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 (להלן - הצדדים), למעט
 תובענה לאישור הסכם בענייני משפחה;

**פתיחת תובענה
בענייני משפחה**

3. (א) כל תובענה המוגשת לערכאה שיפוטית בסכסוך משפחתי תפתח בבקשה ליישוב סכסוך בטופס שייקבע שר המשפטים; טופס הבקשה לעניין תובענה המוגשת לבית דין דתי, ייקבע על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם ראש הערכאה הגבוהה ביותר של אותו בית דין דתי; הטופס יכול הודעה על קיום הסכסוך, ללא פירוט טענות או עובדות הקשורות בסכסוך המשפחתי או בשאלת הערכאה השיפוטית המוסמכת.

(ב) בטופס הבקשה יציין המבקש את ענייני הסכסוך המשפחתי שבסמכות הערכאה השיפוטית אותם הוא רוצה לתבוע במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה ובסכסוך בין בני זוג יציין גם האם הוא מעוניין בגירושין.

(ג) הגשת בקשה ליישוב סכסוך תחשב כהגשת כתב תביעה בכל עניני המשפחה שפורטו בבקשה, היכולים להימצא בסמכותה של הערכאה השיפוטית לפי כל דין ומועד הגשת הבקשה יהיה המועד הקובע לעניין פתיחת ההליכים באותם ענינים.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ערכאה שיפוטית להתיר פתיחת תובענה בסכסוך משפחתי ללא הגשת בקשה ליישוב סכסוך אם בתוך שנה שקדמה להגשת התובענה היתה תובענה בסכסוך משפחתי באותו ענין תלויה ועומדת בין אותם צדדים.

**פגישת היכרות,
מידע ותיאום**

4. (א) הוגשה בקשה ליישוב סכסוך, תזמן הערכאה השיפוטית את הצדדים לפגישת מידע, היכרות, ותיאום (להלן – פגישת מהו"ת), ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית; הפגישה תתקיים בתוך 35 ימים מיום הגשת הבקשה והצדדים בעצמם חייבים להתייצב לפגישה.

(ב) פגישת המהו"ת תכלול:

- (1) מתן מידע על ההליכים המשפטיים בעניינים של סכסוך משפחתי ועל השפעות הגירושין וכל ענין אחר של סכסוך משפחתי על הצדדים ועל ילדיהם, מהיבטים שונים, לרבות השלכות משפטיות, רגשיות, חברתיות וכלכליות.
- (2) מתן מידע לצדדים אודות הדרכים העשויות לסייע להם ליישב את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום, ולהתמודד עם השפעותיו, לרבות: ייעוץ, גישור, טיפול משפחתי או זוגי ועוד ואודות מגוון השירותים הקיימים במסגרת הערכאה השיפוטית, בקהילה ובמגזר הפרטי העשויות לסייע להם בכך;
- (3) היכרות עם הצדדים על מנת להעריך יחד אתם את צרכיהם ורצונותיהם ולסייע להם לבחון אילו דרכים ושירותים עשויים לתרום ליישוב הסכסוך ביניהם בהסכמה ובדרכי שלום ולהתמודד עם השפעותיו ועל מנת לתאם עמם תוכנית 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 כאלה.
- (ג) פגישת המהו"ת אשר תהיה אחת או שתיים, תיערך ביחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית; המידע האמור בפסקאות (1) עד (2) בסעיף קטן (ב) יינתן במסגרת פגישה אישית, במסגרת קבוצתית או בכל דרך אחרת שתיקבע בתקנות.
- (ד) בתום פגישת המהו"ת או בתוך עשרה ימים מיום קיומה, יודיעו הצדדים ליחידת הסיוע האם הם מסכימים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה או שהם או מי מהם מעוניינים שתתקיים התדיינות משפטית בערכאה השיפוטית; כן רשאים הם להודיע ליחידת הסיוע על רצונם ללכת לפגישת גישור במסגרת הערכאה השיפוטית, כאמור בסעיף 5.

פגישת גישור

5. (א)

קיבל צד הזמנה לפגישת מהו"ת, רשאי הוא להודיע לערכאה השיפוטית בתוך 14 יום, על הסכמתו ללכת לפגישת גישור במסגרת הערכאה השיפוטית, במקום פגישת המידע, ההיכרות והתיאום, ואם כל הצדדים לבקשה הסכימו לכך, הם יוזמנו לפגישת גישור ראשונה, אשר תתקיים בתוך 35 יום מיום הגשת הבקשה לשוב סכסוך והצדדים בעצמם חייבים להתייצב לפגישה.

(ב)

פגישת הגישור אשר תהיה אחת או שתיים, לפי שיקול דעת המגשר, תיערך במסגרת הערכאה השיפוטית.

(ג)

הצדדים יודיעו למגשר בתום פגישת הגישור או בתוך עשרה ימים מיום סיומה, האם הם הגיעו לידי הסכמה על יישוב הסכסוך, כולו או מקצתו, או על המשך ההליך ליישוב הסכסוך בהסכמה, או שהם או מי מהם מעוניינים לקיים התדיינות משפטית בערכאה השיפוטית.

ניסיון ליישוב הסכסוך

6. (א)

הודיעו יחידת הסיוע או המגשר לערכאה השיפוטית כי הצדדים הסכימו להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה, לא יוכלו הצדדים להגיש תובענה בסכסוך המשפחתי בכל ערכאה שיפוטית, ולא תזון ערכאה שיפוטית בסכסוך כאמור, לרבות בשאלת הסמכות לדון בו, במשך תקופה של 75 ימים מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך או במשך תקופה ארוכה יותר שהאריך השופט בערכאה השיפוטית בהסכמת הצדדים (להלן – תקופת הנסיון ליישוב הסכסוך), והכל בכפוף לאמור בחוק זה לעניין הסעדים הזמניים.

(ב)

על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי צד בתוך התקופה האמורה באותו סעיף קטן להגיש לכל ערכאה שיפוטית תובענה אשר תפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך בה הוא רשאי לפרט את העניינים שלא נכללו בבקשה שהוגשה כאמור בסעיף 3(ב), ובלבד שפגישת המהו"ת או פגישת הגישור תתקיים בערכאה השיפוטית אליה הוגשה הבקשה לראשונה.

קיום התדיינות משפטית 7. (א) הודיעו יחידת הסיוע או המגשר כי הצדדים או מי מהם אינם מעוניינים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה, או חלפה תקופת הנסיון ליישוב הסכסוך, רשאי כל אחד מבעלי הדין להגיש כתב תביעה בתוך 30 ימים מיום מתן ההודעה או חלוף תקופת הנסיון, לפי הענין, בעניינים שכלל בבקשה שהגיש לפי סעיף 3(ב) או לפי סעיף 6(ב), לאותה ערכאה שיפוטית אליה הגיש את בקשתו לפי הסעיפים האמורים, ויראו את מועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך כמועד הגשת כתב התביעה.

(ב) כתב תביעה יכלול את תיאור העובדות נכון ליום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך בצירוף שינויים והתפתחויות שחלו עד ליום הגשתו של כתב התביעה.

(ג) לא הגיש מגיש הבקשה ליישוב סכסוך כתב תביעה בתוך התקופה שנקבעה בתקנות, כאמור בסעיף קטן (א), תמחק התובענה.

מזונות זמניים 8. הוגש כתב תביעה לפי סעיף 7(א) רשאי כל אחד מהצדדים להגיש בקשה למזונות זמניים ובית המשפט יהיה רשאי לפסוק מזונות זמניים בחלוף המועד להגשת כתב הגנה.

סעדים זמניים 9. (א) לענין 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)

- (ב) צד שהגיש בקשה ליישוב סכסוך יוכל לבקש סעד זמני בעניינים שציין בבקשתו מאותה ערכאה אליה הוא הגיש את הבקשה ליישוב סכסוך והצד האחר יוכל לבקש סעד זמני בכל ערכאה המוסמכת לטענתו ליתן את הסעד (להלן – ערכאה שיפוטית אחרת), ובלבד שהגיש לה בקשה ליישוב סכסוך באותו ענין.
- (ג) הוגשה בקשה לסעד זמני לערכאה שיפוטית אחרת, כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע מגיש הבקשה לאותה ערכאה על הבקשה ליישוב סכסוך שהוגשה ראשונה ועל כל צו לסעד זמני שניתן בקשר אליה.
- (ד) ערכאה שיפוטית לא תתן צו לסעד זמני בענין שבו ניתן קודם לכן סעד זמני על ידי ערכאה שיפוטית אחרת ולא תדון בשאלת הסמכות לדון בתובענה.
- (ה) 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.

10. (א) שר המשפטים ממונה על ביצועו של חוק זה והוא רשאי –

(1) בהסכמת ראש בית הדין הגבוה ביותר של ערכאה שיפוטית לקצר בצו מועדים שנקבעו בחוק זה;

(2) לקבוע בצו גופים אחרים אשר יהיו רשאים לקיים, במקום יחידת הסיוע שליד הערכאה השיפוטית, את פגישות המהו"ת או את פגישות הגישור ובלבד שכישוריהם המקצועיים של עובדי אותם גופים ודרכי הפיקוח המקצועי עליהם ייקבעו בהסכמת שר הרווחה; על מגשרים שהם עובדי הגופים שייקבעו יחולו גם התקנות בדבר הכשירות, הכישורים והניסיון הנדרשים ממגשר המבקש להיכלל ברשימת המגשרים, שהותקנו לפי סעיף 79ד לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד – 1984.

(3) לקבוע בצו 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.

11. חוק זה אינו בא לגרוע מסמכויות יחידות הסיוע שליד הערכאות השיפוטיות לפי חוק בית המשפט לענייני משפחה ולפי חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע) (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004.

דברי הסבר

לסעיף 1 לחוק - מטרת החוק:

ר' חלק ב' של התזכיר – מטרת החוק המוצע והצורך בו.

לסעיף 2 – הגדרות:

להגדרת "בני זוג", "ילד", "סכסוך משפחתי" ו"תובענה" –

"עניני משפחה" מוגדרים בחוק בית המשפט לעניני משפחה על דרך ההרחבה והם כוללים תובענות המוגשות לפי החוקים השונים המסדירים את עניני המשפחה, לרבות סכסוכי ירושה, תיקון גיל, שינוי שם וכן תובענות אזרחיות בין בני משפחה בנושאים אחרים ובלבד שעילתן סכסוך בתוך המשפחה. גם בני משפחה כפי שהם מוגדרים באותו חוק כוללים מעגל רחב יחסית של קרבה ועל כן התובענות המוגדרות שם כ"עניני משפחה" כוללות גם סכסוכים בין אחים, גיסים, סבים ונכדיהם ועוד.

כאמור בפרק ב' לתזכיר, מוצע בשלב ראשון לקבוע את החובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך כתנאי מוקדם להגשת תובענה, רק לגבי סכסוכים הקשורים למערכת היחסים שבין בני זוג וילדיהם, לרבות היחסים שבין הורים שאינם נשואים זה לזה לבין ילדיהם.

היקף התובענות אשר בקשר אליהן יש להגיש בקשה ליישוב סכסוך, מעוגן בהגדרות המוצעות ל"תובענה" ול"סכסוך משפחתי".

מהגדרת "תובענה" הוצאה תובענה לאישור הסכם, שכן, תובענה כזו מוגשת לאחר שהושגה הסכמה בין הצדדים ולפיכך אין צורך לשוב ולהפנותם לפגישת היכרות ותיאום.

"בני זוג" מוגדרים כמשמעותם בחוק בית המשפט לעניני משפחה, ואולם הגדרה זו כפופה, לאור האמור בסעיף 3 לכללי הסמכות של כל אחת מהערכאות השיפוטיות.

הגדרת "ילד" הורחבה עד גיל 21, למרות שמדובר בגיל הגבוה מגיל הבגירות הכללי במדינת ישראל, זאת, מאחר ומדובר בגיל בו חלק גדול מה"ילדים" עדיין גרים בבית הוריהם, באופן מלא או חלקי והשפעתם של סכסוכים הקשורים בהם, כמו למשל תביעת מזונות המוגשת לבית משפט לגבי בגיר עד גיל 21⁶, דומה מבחינות רבות להשפעה שיש לסכסוכים הנוגעים לגילאים הצעירים יותר. יודגש כי אין בהרחבה המוצעת של החובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך גם לגבי סכסוכים הקשורים בילדים עד גיל 21 כדי לשנות את הדינים המהותיים הנוגעים לילדים בגילאים אלה.

מבין עניני המשפחה כהגדרתם בחוק בית המשפט לעניני משפחה, אשר סכסוכים הקשורים בהם עשויים להתעורר בין בני זוג וילדיהם הוצאו העניינים הבאים:

(1) תובענה לפי חוק אמנת האג (החזרת ילדים חטופים), התשנ"א - 1991 - בשל העובדה שקיימים בו סדרי דין ומועדים שאינם ניתנים לשינוי אשר מדינת ישראל התחייבה להם באמנה בינלאומית;

⁶ ר' ע"א 4480/93 פלוני נ' פלונית פ"ד מח(3) 461.

(2) חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א – 1991 – בשל הצורך ברבים מהמקרים לתת צו שיפוטי דחוף לשם מניעת האלימות.

(3) תובענות לפי חוק הירושה, התשכ"ה – 1965, לרבות תובענה שעילתה סכסוך בקשר לירושה.

כמו כן, הליך הבקשה ליישוב סכסוך לא יחול על תובענות לפי חוק אימוץ ילדים, התשמ"א – 1981, חוק גיל הנישואין, התש"י – 1950, חוק קביעת גיל, התשכ"ד – 1963 וחוק השמות, התשט"ו – 1956 בהיותם הליכים המתנהלים מול המדינה.

יודגש כי החוק המוצע אינו גורע מהסמכות הקיימת היום לבתי המשפט לענייני משפחה להפנות ליחידות הסיוע, לייעוץ או לגישור, גם בני משפחה שאינם בני זוג וילדיהם וגם בני זוג וילדיהם לענין החוקים שאינם נכללים בהגדרת "סכסוך משפחתי" כמפורט לעיל, בין מיד לאחר שהוגשה תובענה ובין במהלך ההתדיינות המשפטית ואולם, במקרים אלו לא יתקיים הליך החובה המוקדם של הבקשה ליישוב סכסוך.

להגדרת "ערכאה שיפוטית" ו"שופט" –

הגדרות אלה מותאמות למטרת החוק, כמפורט לעיל, לקבוע הסדר דומה שיחול בכל הערכאות המשפטיות הפועלות על פי דין במדינת ישראל, אשר דנות בסכסוכים שבין בני זוג וילדיהם.

לסעיף 3 – פתיחת תובענה בעניני משפחה :

הסעיף המוצע קובע את עקרון היסוד של הצעת החוק לפיו כל תובענה המוגשת לבית המשפט לעניני משפחה או לבית דין דתי (להלן – "ערכאה שיפוטית") תיפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך. כן קובע הסעיף את כללי הפירוט המותרים בטופס הבקשה.

טופס הבקשה ייקבע על ידי שר המשפטים בתקנות וכאשר מדובר בבית דין דתי – גם בהתייעצות עם ראש בית הדין הגבוה של אותה עדה דתית. הטופס יכלול פניה לערכאה השיפוטית בבקשה ליישוב הסכסוך – בדומה לטופס הנוהג לפי תקנות סדר הדין האזרחי, ללא פירוט טענות בעלי הדין, העובדות המהוות את עילת התובענה ופרטים אחרים שעל בעלי דין לכלול בכתב תביעה לפי כל דין. טענות בעלי הדין והעובדות המהוות את עילת התובענה המפורטות בכתבי תביעה לרוב הם דברים השנויים במחלוקת בין הצדדים וכוללים לא אחת האשמות איש כלפי רעהו. על כן פירוטן של הטענות והעובדות עשוי לגרום התנגדות וכעס אצל הצד השני ולגרום להסלמת הסכסוך המשפחתי ולסיכול האפשרות ליישובו בדרכי שלום. לפיכך, ישנה חשיבות לכך שפרטים אלו לא יכללו בבקשה ליישוב הסכסוך ושהפניה תהיה קצרה ככל האפשר.

נימוק נוסף למניעת הפירוט, הקשור במטרותיה של הבקשה ליישוב סכסוך, הוא שלא תמיד יודעים בני הזוג בשלב הגשת הבקשה ליישוב סכסוך "לאן פניהם" – לגירושין או להמשך החיים יחדיו ומהם הנושאים המשפטיים אותם הם רוצים וצריכים להסדיר ביניהם. דברים אלו עשויים להתברר במהלך הנסיון ליישוב הסכסוך בסיועם של בעלי המקצוע הנמצאים ביחידת הסיוע או בסיוע הגורמים אליהם תפנה יחידת הסיוע ועל כן, אין מקום לפירוט כבר בשלב הגשת הבקשה. אם הנסיון ליישוב הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט לא יצלה ויוחלט על קיום התדיינות שיפוטית יפורטו כל הפרטים בכתב התביעה שיוגש לערכאה השיפוטית המוסמכת, בתום תקופת עיכוב ההליכים כמפורט להלן.

בטופס יציין המבקש רק את ענייני הסכסוך המשפחתי שבסמכות הערכאה השיפוטית המסוימת אליה הוא מגיש את הבקשה אותם הוא רוצה לתבוע במקרה שהסכסוך לא ייושב בהסכמה ותקיים התדיינות משפטית וכן, לגבי סכסוך גירושין, האם הוא מעוניין בגירושין. לענין זה הוגדרו גירושין באופן רחב והם כוללים גם ביטול נישואין, הכרזה שהנישואין בטלים מעיקרם או פירוד לפי דין דתי, דוגמת הדין הנוצרי הקתולי, שאינו מאפשר גירושין.

הפירוט נועד להגדיר את העניינים אשר בהם יחשב המבקש כמי ש"תפס" סמכות, במקרה שתקיים התדיינות משפטית. כמו כן, מאפשר הפירוט לצד שכנגד להגיש בקשה ליישוב סכסוך בערכאה מוסמכת אחרת, בעניינים שלא פורטו בבקשה הראשונה ולתפוס בכך סמכות בערכאה האחרת.

פירוט רצונו של המבקש בשאלת הגירושין נועד לבחון את שאלת הכריכה כדין, כאשר לפי פסיקת בית המשפט העליון, ניתן לכרוך ענייני רכוש והחזקת ילדים בבית הדין הרבני בתביעת גירושין כנה בלבד.

לסעיף קטן (ב) –

בשל תופעת מירוץ הסמכויות הקיימת במדינת ישראל יש למנוע מצב בו הגשת בקשה ליישוב סכסוך תגרום להפסד דיוני לצד שהגיש אותה ותאפשר לבעל הדין האחר להגיש לאחר מכן תובענה באותם עניינים בערכאה המקבילה.

כמו כן, אין מקום לכך שבמקביל לנסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה תקיים התדיינות שיפוטית בחלק מענייני המשפחה בערכאה שיפוטית אחרת. מצב כזה אינו מאפשר את הרגיעה והביטחון הנדרשים לצורך ניהול ההליך ליישוב הסכסוך ביחידת הסיוע או אצל גורמי הגישור והייעוץ, לפי הענין.

לפיכך מוצע לקבוע עיקרון זהה לזה הנמצא כיום בתקנה 258כ(ג) לתקנות סדר הדין האזרחי, לפיו הגשת בקשה ליישוב סכסוך תחשב כהגשת כתב תביעה בכל ענייני הסכסוך המשפחתי היכולים להיתבע על ידי בעל דין באותה ערכאה ומועד הגשתה הוא המועד הקובע לעניין פתיחת ההליכים באותה ערכאה.

במקרה בו לא יגיעו הצדדים ליישוב כלל הסכסוך בהסכמה ותסתיים תקופת עיכוב ההליכים כמפורט להלן, יוכל מגיש הבקשה לציין בכתב התביעה מהם ענייני המשפחה אותם הוא מבקש לתבוע.

ההדגשה לפיה הגשת הבקשה תחשב כהגשת כתב תביעה רק בעניני המשפחה היכולים להימצא בסמכותה של הערכאה השיפוטית לפי כל דין, נועדה לשמור על העקרון לפיו אין הצעת החוק מוסיפה על סמכויות בית המשפט לעניני משפחה או כל אחד מבתי הדין הדתיים ואין היא גורעת מסמכויות אלה, כפי שהן קבועות היום בחקיקה ובפסיקת בית המשפט.

כך, למשל, בקשה ליישוב סכסוך המוגשת לבית הדין הרבני "תופסת סמכות" גם בעניני נישואין וגירושין וגם בענינים מתוך הרשימה שבהגדרת "עניני הסכסוך המשפחתי" היכולים להיות כרוכים בתביעת גירושין, כמו מזונות אשה, אחזקת ילדים ועניני הממון שבין בני הזוג, ובלבד שהוכח בבית הדין כי במועד הגשת הבקשה ליישוב סכסוך הכריכה היתה כנה. לעומת זאת, אין הסעיף מקנה סמכות לערכאות השיפוטיות סמכות בנושאים אשר אינם בסמכותם כמו עניני אבהות בבית דין רבני (לענין זה – ענינים שבסמכות ערכאה שיפוטית רק מכח הסכמת הצדדים לא תיחשב כענין אשר בעל דין יכול לתבוע באותה ערכאה שכן הסמכות מותנית בהסכמת הצד שכנגד) או עניני נישואין וגירושין של יהודים, מוסלמים נוצרים או דרוזיים.

יודגש כאמור, כי אין בסעיף קטן (ב) כדי לקבוע כי התביעה והכריכה הן כנות וכדין ושאלות אלה ייבחנו אם תתקיים לבסוף התדיינות משפטית.

לסעיף קטן (ג) –

בסעיף קטן זה נקבע חריג לכלל לפיו כל תובענה בעניני משפחה תפתח בדרך של בקשה ליישוב סכסוך. כאשר בתוך אותה שנה הוגשה בין אותם בעלי דין, באותו עניין, תובענה בעניני משפחה הרי שכבר התקיים באותה שנה נסיון ליישוב הסכסוך בדרכי שלום ולפיכך אין מקום לחייב את בעלי הדין לשוב ולקיים נסיון ליישוב סכסוך לגבי התובענה החדשה הדומה לקודמתה. על כן לא יידרש מגיש תובענה כזו להקדים ולהגיש בקשה ליישוב סכסוך לפני הגשת כתב תביעה.

העדר חובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך אינו מונע מהערכאה השיפוטית לשוב ולהפנות את בעלי הדין ליחידת הסיוע או ליעוץ או גישור, בהתאם לסמכויותיה, כבכל סכסוך המובא בפניה.

השופט בערכאה השיפוטית מוסמך, במקרים המתאימים, להאריך את תקופת השנה האמורה בה רשאים יהיו בעלי דין להגיש תובענות חדשות ללא הגשת בקשה מוקדמת ליישוב הסכסוך.

לסעיף 4 – פגישת מידע היכרות ותיאום:

סעיף זה קובע את כי תקופת הזמן המקסימאלית לקיומה של פגישת המהו"ת תהיה תוך 35 יום מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך וכן קובע את העיקרון לפיו ההתייצבות לפגישה היא חובה. עם זאת, כמפורט בסעיף 5, הצדדים יהיו רשאים להודיע על רצונם ללכת לפגישת גישור במסגרת הערכאה השיפוטית במקום להשתתף בפגישת המהו"ת.

יושם לב כי הצעת החוק אינה קובעת כי יתקיים גישור חובה. הגישור או כל דרך אחרת שעשויה לסייע ליישוב הסכסוך יוצעו לצדדים בפגישת המהו"ת. כן תוצע להם האפשרות להשתתף בפגישת גישור כאמור בסעיף 5, אך הבחירה אם לאמץ הצעה זו או אחרת תהיה נתונה לצדדים.

הסעיף המוצע מפרט את תכניהן של פגישות המהו"ת. במסגרת עבודת צוות ההיגוי פעלו שתי ועדות משנה האחת – לגיבוש תוכנה של פגישת ההיכרות והתיאום (intake) והשנייה לגיבוש נושא המידע וההסברה.

על פי המוצע תיערך פגישה אחת או שתיים עם הצדדים באופן אישי (יחד או לחוד – בהתאם למקרה) על מנת להכיר את אפיוניהם הייחודיים של הצדדים ושל הסכסוך שביניהם, לבחון יחד עמם "לאן פניהם" ולכוונם להסתייע בכלים המתאימים להם ליישוב הסכסוך שלא בדרך של התדיינות. כמו כן, ייעשה נסיון לקביעת הסדרים זמניים בהסכמה בעניין מזונות, החזקת ילדים וסדרי קשר לתקופת עיכוב ההליכים כמשמעותה בסעיף 7 או שיומלץ לצדדים ולגורם אליו הם יופנו להמשך הליך יישוב הסכסוך, לדאוג לעריכת הסדרים כאלה.

המידע על הדרכים האפשריות ליישוב הסכסוך, על ההליכים המשפטיים ועל השפעתם של הגירושין או של סכסוכים משפחתיים אחרים ודרך ניהולם על כל אחד מבני המשפחה, יכול שיינתן לצדדים במסגרת הפגישה עצמה או בדרכים אחרות כמו: פגישות קבוצתיות (information sessions), סרטונים, עלוני מידע ועוד.

פגישות המהו"ת ייערכו ביחידות הסיוע שליד הערכאות השיפוטיות. כמו כן, מסמך סעיף 10 (א) את שר המשפטים לקבוע בצו גופים אחרים מחוץ לערכאה השיפוטית אשר יהיו רשאים לקיים את פגישות המידע, ההיכרות ובלבד שייקבעו בצו גם הכישורים המקצועיים של עובדי אותם גופים ודרכי הפיקוח המקצועי עליהם.

לסעיף 5 – פגישת גישור:

מוצע לאפשר לצדדים לבחור ללכת לפגישת גישור במקום פגישת המהו"ת, אשר תתקיים אף היא בתוך 35 יום מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך. בחירה זו תיעשה עם קבלת ההזמנה לפגישת המהו"ת. כאמור בסעיף 4, הבחירה המשותפת ללכת לפגישת הגישור יכולה להיעשות גם לאחר פגישת המהו"ת. פגישת הגישור במסגרת הערכאה השיפוטית תהיה אחת או שתיים, לפי שיקול דעת המגשר. בתום הפגישה או בתוך עשרה ימים מיום סיומה של הפגישה האחרונה, יודיעו הצדדים למגשר אם הם הגיעו לידי הסכמה על יישוב הסכסוך, כולו או מקצתו - אז הם גם יוכלו להביא את ההסכם ביניהם לאישור

שיפוטי, או האם הם הגיעו לידי הסכמה על המשך ההליך ליישוב הסכסוך בהסכמה – אז הם ימשיכו בניסיון ליישוב הסכסוך מחוץ לכתלי בית המשפט בדרך בה בחרו, תוך עיכוב ההליכים לתקופה שתיקבע. אם הודיעו הצדדים כי הם מעוניינים לקיים התדיינות שיפוטית – יחול האמור בסעיף 7.

לסעיפים 6 ו-7 – ניסיון ליישוב הסכסוך וקיום התדיינות משפטית:

סעיף 6 המוצע קובע תקופת זמן מיום הגשת הבקשה ליישוב סכסוך (להלן – תקופת עיכוב ההליכים) אשר במהלכה לא יוכל צד לבקשה להגיש תובענה כנגד הצד השני לערכאה שיפוטית כלשהי ולא יתקיימו הליכים משפטיים בכל ערכאה שיפוטית, וזאת על מנת לאפשר את קיום הניסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה מתוך רגיעה יחסית הנדרשת לשם כך.

עם זאת, גם בתקופת עיכוב ההליכים יוכל צד להגיש תובענה לערכאה שיפוטית מוסמכת באותם נושאים שבעל הדין שהגיש את הבקשה ליישוב הסכסוך לא כלל בטופס הבקשה (ר' סעיף 3(א)) ואולם אף עליו יהיה לפתוח את תביעתו בבקשה ליישוב סכסוך ותקופת ההקפאה של ההליכים תימשך. כמו כן ניתן יהיה בתקופת עיכוב ההליכים לבקש סעדים זמניים ולדון בהם בהתאם לאמור בסעיף 9.

אם הודיעו יחידת הסיוע או המגשר, בהתאם להודעות הצדדים כי הצדדים מעוניינים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה, תימשך תקופת עיכוב ההליכים עד 75 יום מיום הגשת הבקשה (כלומר לפחות 30 יום מיום הודעתם על רצונם להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך) אשר במהלכה ייעשה הניסיון ליישוב הסכסוך בהסכמה. תקופה זו יכול שתוארך מפעם לפעם בהסכמת הצדדים, על ידי השופט, הקאדי או הדיין על מנת לאפשר לצדדים להמשיך ולקיים את הניסיונות להגיע להסכמה ללא חשש (להלן – תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך).

הסכמת הצדדים יכולה לבוא לידי ביטוי בהבאתו של הסכם לאישורה של ערכאה שיפוטית זו או אחרת או בבקשה למחיקת התובענה עקב החלטת הצדדים לחזור לחיים משותפים, ללכת לייעוץ או כל הסדר אחר.

סעיף 7 קובע כי אם הודיעו יחידת הסיוע או המגשר, בהתאם להודעות הצדדים כי הצדדים אינם מעוניינים להמשיך בהליך ליישוב הסכסוך בהסכמה, או אם הם המשיכו בהליך ליישוב הסכסוך אך הוא לא צלח וחלפה תקופת הניסיון ליישוב הסכסוך האמורה בסעיף 6, רשאי מגיש הבקשה לממש את זכותו להגשת תובענה, בהגשת כתב תביעה מפורט. אפשרות זו ניתנת לו לתקופה קצובה של 30 יום אשר משמעותה, לענין "מירוץ הסמכויות", כי הצד שכנגד לא יוכל להגיש תובענה לערכאה מקבילה באותם עניינים שצוינו בבקשה ליישוב סכסוך.

אם הצד האחר הגיש בקשה ליישוב סכסוך בעניינים שלא נכללו בבקשה הראשונה, נתן לו האפשרות

לממש את זכותו שלו בתוך 30 יום מהמועד האמור ולהגיש כתב תביעה לאותה ערכאה אליה הוא הגיש את הבקשה ליישוב סכסוך.

אם לא הוגש כתב תביעה תימחק התובענה וכל אחד מהצדדים יהיה רשאי בתוך אותה שנה להגיש כתב תביעה לפי הכללים הרגילים החלים בערכאה השיפוטית.

לסעיפים 8 ו-9 – מזונות זמניים וסעדים זמניים:

הסעיף המוצע קובע את הכללים להגשת סעדים זמניים בתקופת עיכוב ההליכים.

סעדים זמניים נועדו להבטחת קיומו התקין של הליך משפטי או ביצועו היעיל של פסק הדין והם ניתנים מקום שדחיית מתן הסעד עד למתן פסק הדין הסופי בתובענה עשויה לגרום למבקש הסעד או לאדם אחר נזק המצדיק לתת אותם כבר בשלב מוקדם.

סכסוכי משפחה כוללים עניינים אישיים ורכושיים אשר שכיח בהם הצורך לתת סעדים זמניים כמו למשל, צווי עיכוב יציאה מן הארץ על מנת להבטיח מתן גט בבית דין רבני, או צווי מניעה ועיקולים זמניים למניעת הברחת רכוש אשר טרם הוחלט כיצד יחולק בין בני הזוג. כיום, ניתנים סעדים זמניים הן בבתי המשפט והן בבתי הדין בהתאם להוראות החוק ותקנות סדרי הדין החלות על כל ערכאה שיפוטית ובהתאם לתחומים שבסמכות כל אחת מן הערכאות. לפני מספר שנים אף הוספו סעיפים העוסקים בסעדים זמניים לחוק בתי הדין הדתיים (כפיית ציות ודרכי דיון), התשט"ז – 1956.

על פי המצב הקיים, בקשות לקבלת סעדים זמניים מוגשות לעיתים במקביל ליותר מערכאה אחת והצווים הזמניים הניתנים על ידי כל אחת מהערכאות עומדים בתוקפם עד לקבלת הכרעה בענין סמכותה של הערכאה שנתנה אותם.

צוות ההיגוי התלבט בסוגיית הסעדים הזמניים כאשר לנגד עיניה עמדו השיקולים הבאים:

האחד – קיומם של מצבים בהם יש הכרח לתת סעדים זמניים עוד בתקופת עיכוב ההליכים על מנת למנוע את שינוי המצב הקיים ובהקשר זה - מניעת מצב בו הגשת בקשה ליישוב סכסוך תהווה כלי להשגת יתרון משפטי לצד המגיש אותה או תגרום לנזק בלתי הפיך לצד שכנגד.

השני – החשש כי הדיון בבקשה לסעדים זמניים יהפוך למגרש העיקרי לבירור הסכסוך ושהטענות שיעלו הצדדים זה כנגד זה במסגרתו יסכלו את האפשרות לקיים במקביל הליך ליישוב הסכסוך בדרכי שלום.

לאור שיקולים אלה, הציע צוות ההיגוי, כי ערכאה שיפוטית תוכל לתת סעד זמני המוגבל לשמירת המצב הקיים עד לתום תקופת עיכוב ההליכים, לרבות בקשה לעיכוב יציאה מהארץ, בדומה להסדר הקבוע היום בתקנה 258 כה לתקנות סדר הדין האזרחי. לעומת זאת, אם ההליך ליישוב הסכסוך לא ייצלח הרי שמיד לאחר תקופת תום ההליכים יוכל כל אחד מהצדדים להגיש בקשה לסעד זמני בהתאם לכללים הרגילים הקיימים בערכאה השיפוטית בה מדובר.

כן הוחלט כי במסגרת הסעדים הזמניים אשר ניתן יהיה לתת בתקופת עיכוב ההליכים לא ייכללו מזונות זמניים, כיון שלא ניתן כיום לפסוק מזונות כאלה מבלי שהצדדים יטענו לענין ההכנסות של כל אחד מהם, נסיבות הסכסוך וכו', טענות שהעלאתן וקיום דיון לגביהן עשויים להביא להסלמת הסכסוך ולסכל את האפשרות ליישובו בדרכי שלום.

עם זאת, ייעשה נסיון ביחידת הסיוע או בהמשך, בתחילתם של הליכי הגישור, לקבוע הסדרים זמניים בהסכמה בעניין המזונות והחזקת הילדים (ר' סעיף 4(ב)(5) המוצע). כאשר הצדדים לא הגיעו להסכמה והם הודיעו על רצונם לקיים התדיינות משפטית, לא יהיה צורך להמתין להגשת כל כתבי הטענות וניתן יהיה להגיש בקשה למזונות זמניים מיד לאחר שהוגש כתב תביעה החל מהמועד בו ניתן להגיש כתב תביעה והערכאה השיפוטית תהיה רשאית לפסוק מזונות מיד בתום המועד להגשת כתב הגנה.

במסגרת דיוני צוות ההיגוי עלו שלוש הצעות להסדרת נושא סמכות השיפוט במתן מזונות זמניים בתקופת עיכוב ההליכים:

1. קביעת "סל סעדים זמניים" אשר יוגדר בחוק ויכלול רשימה סגורה של סעדים שיינתנו על ידי כל הערכאות השיפוטיות בתקופת עיכוב ההליכים באופן אוטומטי, אם אחד הצדדים ביקש זאת, מבלי שיהיה צורך לקיים דיון בבקשה. הצעה זו תמנע את הצורך בקיום התדיינות משפטית בתקופת עיכוב ההליכים ותתרום לרגיעה הנדרשת להליך יישוב הסכסוך.

2. מתן אפשרות לכל אחד מהצדדים להגיש בקשה לסעד זמני בתקופת עיכוב ההליכים, רק לערכאה השיפוטית אליה הוגשה הבקשה ליישוב סכסוך.

כך ייחסך המאבק על הסמכויות בתקופת עיכוב ההליכים, בעוד במקרה בו ההליך ליישוב הסכסוך בהסכמה לא ייצלח – יוכל כל אחד מהצדדים לבקש סעד זמני ללא ההגבלות הקיימות בתקופת עיכוב ההליכים, כמו גם להגיש תביעה עיקרית בערכאה המוסמכת לדעתו, וההכרעה שתתקבל בסופו של דבר לענין הסמכות, תחול גם על הסעדים הזמניים, כמו המצב הקיים היום.

כיון שישנם סעדים זמניים שכיום רק בית המשפט למשפחה מוסמך לתת, תהיה השוואה בחוק של סמכויות בתי הדין הדתיים לאלה של בתי המשפט למשפחה, לענין הסעדים הזמניים בנוגע

לעניינים שבחוק זה, בדרך של תיקון עקיף לחוק בתי דין דתיים (כפיית ציות ודרכי דיון),
התשט"ו – 1956.

3. ההצעה השלישית שאומצה לבסוף על ידי חברי צוות ההיגוי והמופיעה בנוסח המוצע, לפיה כל צד יוכל להגיש בקשה לסעד זמני לשמירת המצב הקיים לערכאה אליה הוגשה הבקשה הראשונה או לערכאה אליה הוא הגיש בקשה ליישוב סכסוך באותו עניין. משמעות הדבר היא שגם אם מדובר בענין שהוגשה לגביו בקשה ליישוב סכסוך אך הצד שכנגד סבור כי הנושא אינו בסמכות אותה ערכאה אותו צד יוכל להגיש בקשה לערכאה אחרת המוסמכת לדעתו לתת את הסעד ובלבד שהוא יגיש לאותה ערכאה בקשה ליישוב סכסוך באותו ענין.
עם זאת, בתקופת עיכוב ההליכים, לא יטען בעל דין לעניין סמכות השיפוט ולא תדון ערכאה שיפוטית בשאלות הנוגעות לסמכות השיפוט.

צוות ההיגוי בחר לאמץ את ההצעה האחרונה על אף מורכבותה ועל אף שאין היא נותנת מענה מלא לרגיעה הנדרשת להליך ליישוב הסכסוך ושהיא עשויה ליצור מצב של מירוץ סמכויות לענין הסעדים הזמניים.

הטעם לדחיית ההצעה הראשונה הוא הקושי ליצור סל סעדים קבוע שיתאים לכל משפחה ומשפחה ולמצבים השונים בהם נמצאים בני זוג שיש ביניהם סכסוך.

על אף פשטותה של ההצעה הראשונה והרגיעה שהיא יוצרת, רוב חברי הועדה התנגדו לה בטענה כי היא מרחיבה את סמכויות בתי הדין לעומת המצב הקיים היום.

סעיפים קטנים (ג) ו - (ד) נועדו למנוע מצבים בהם יינתנו צוים זמניים סותרים על ידי הערכאות השיפוטיות.

בשל העובדה שבתקופת עיכוב ההליכים לא רשאית ערכאה שיפוטית לדון בשאלות סמכות קובע סעיף קטן (ה) כי משך תוקפו של צו זמני לסעד זמני יהיה עד למתן החלטה בענינו על ידי הערכאה שתיקבע, לאחר הגשת כתבי הטענות, כמוסמכת לדון בענין.

לסעיף 10 - ביצוע ותקנות:

הסעיף המוצע מסמיך את שר המשפטים (להלן – השר) להתקין תקנות לביצועו של החוק. פסקה (1) המסמיכה את השר בהסכמת ראש בית הדין הנוגע בדבר לקצר בצו מועדים שנקבעו בחוק, נועדה לענות לצרכי השעה ולצרכיו ואפשרויותיו הייחודיים של כל אחד מבתי הדין. הפסקה אינה מאפשרת הארכת מועדים, שכן, בשל הגבלת הצדדים בהגשת כתבי תביעה ובקשות לסעדים זמניים, בהתאם לאמור בחוק, יש חשיבות לכך שתקופות עיכוב ההליכים יהיו מוגבלות, כל עוד לא ניתנה הסכמת הצדדים להארכתן.

פיסקה (2) נועדה לאפשר את קיומן של פגישות המהו"ת ופגישות הגישור גם מחוץ ליחידת הסיוע, תוך שמירה על מומחיות בעלי המקצוע שיבצעו אותן והעמדתם תחת פיקוח. כאמור בפרק ב' לתזכיר, מוצע בשלב ראשון לקבוע את החובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך כתנאי לפתיחת תובענה רק לגבי סכסוכים הקשורים למערכת היחסים שבין בני זוג וילדיהם, לרבות היחסים שבין הורים שאינם נשואים זה לזה לבין ילדיהם. יחד עם זאת, ניתן יהיה בעתיד להרחיב בצו את ההסדר גם לגבי תובענות אחרות בעניני משפחה, תוך הקצאת משאבים מתאימים לשם כך.

לסעיף 11 – שמירת דינים:

סעיף 5 לחוק בית המשפט למשפחה ותקנות סדר הדין האזרחי, שהותקנו לפיו מסמיכים את בית המשפט להפנות את הצדדים ליחידות הסיוע והכונה היא ליצור הסדר דומה גם בבתי הדין הדתיים. הפניה זו אינה קשורה דווקא בהגשת בקשה ליישוב סכסוך והיא חלה גם על עניני משפחה שאינם נכלים בהצעת חוק זו. לפיכך מובהר כי גם במצבים בהם לא תהיה חובה להגיש בקשה ליישוב סכסוך נשאר סמכות בתי המשפט ובעתיד – בתי הדין, להפנות את הצדדים ליחידות הסיוע בכל שלב של הדיון, ויישארו סמכויותיהן של יחידות הסיוע לסייע לצדדים ולבית המשפט לפי החוק הקיים.