

## האם התגשם חזונו של השופט אלישע שינבויס?<sup>\*</sup> בית המשפט לענייני משפחה במלאת עשור להקמתו

מאת

### חיים פורת<sup>\*\*</sup>

ברשימה קצרה זו נצביע על דו"ח ועדת שינבויס כנקודת השוואה, שעל פיה יש לבדוק את מידת הצלחתו של בית המשפט לענייני משפחה. נבחן לחוד את יישום מסקנות הוועדה כפי שהוא בא לידי ביטוי בחקיקת חוק בית המשפט לענייני משפחה ואת יישום החוק ועקרונותיו בפועל. ההישג העיקרי בחקיקת החוק הינו יצירת מסגרת חקיקתית טובה לייסוד בית המשפט לענייני משפחה, המוצאת ביטוי בכמה דוגמאות בחוק. עם זאת, נטען שקיימות בעיות שונות ביישום החוק.

- א. פתח דבר
- ב. חקיקת חוק בית המשפט לענייני משפחה מול דו"ח ועדת שינבויס
- ג. מבט ביקורתי על יישום עקרונותיו של חוק בית המשפט לענייני משפחה מול דו"ח ועדת שינבויס
- ד. סיכום והמלצות

### א. פתח דבר

בבואנו לבחון את בית המשפט לענייני משפחה במלאת עשור להקמתו, אין דבר טבעי יותר מאשר לפנות לדו"ח ועדת שינבויס כנקודת השוואה, שעל פיה יש לבחון אם המציאות תואמת את החזון. למעשה, הבחינה המלאה היא הן של חוק בית המשפט

\* משרד המשפטים **דין וחשבון הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה** (1986), יו"ר השופט אלישע שינבויס (להלן: דו"ח שינבויס או דו"ח ועדת שינבויס). הדו"ח מצורף כנספח.  
\*\* שופט וסגן נשיא (בדימוס), בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, עסק רבות בענייני משפחה עוד בטרם הקמתו של בית המשפט לענייני משפחה, כאשר סמכות השיפוט בענייני משפחה הייתה נתונה, כערכאה ראשונה, לבתי המשפט המחוזיים. דברים אלה הם עיבוד של הרצאה שניתנה בכנס בנושא עשור לבית המשפט לענייני משפחה: חזון ומציאות, מטעם המרכז לזכויות הילד והמשפחה במכללת "שערי משפט" ומשרד המשפטים, מכללת "שערי משפט" בהוד השרון, 22.6.2006. תודות לרונה קפלן על סיוע בעריכת הדברים, עיבודם והבאתם לדפוס.

לענייני משפחה<sup>1</sup> מול אותו דו"ח והן של יישום החוק ועקרונותיו בפועל אל מול דו"ח הוועדה. נדון כאן בקצרה בשתי הבחינות הללו.

### ב. חקיקת חוק בית המשפט לענייני משפחה מול דו"ח ועדת שינבויים

אין ספק שהמהלך החקיקתי הביא ליצירתה של מסגרת חקיקתית טובה וראויה לכינון בית המשפט לענייני משפחה. כמה דוגמאות לכך בחוק כפי שנחקק:

1. **איחוד הסמכויות:** ועדת שינבויים המליצה על "ריכוז כל הסמכויות בענייני משפחה וילדים, המסורות לערכאות שיפוט אזרחיות שונות מכוח דברי חקיקה שונים, בערכאה אחת..."<sup>2</sup> אמנם, המלצת הוועדה הייתה להקים מדור מיוחד בבתי המשפט המחוזיים שבו ירוכזו כל סמכויות הדין בענייני משפחה. במונח זה ריכוז הסמכויות בבית משפט מיוחד, כפי שנחקק לבסוף, רחב יותר מזה שעליו המליצה הוועדה. אך, דומני, כי פירושו של דבר הינו שיישום ההמלצה נעשה באופן המיטבי – דהיינו, הקמת בית משפט ייעודי מיוחד ונפרד לענייני משפחה. עם זאת, יש לציין כי היה מקום לשקול להעלות את הרמה ההיררכית של בתי המשפט ואת מעמדם של השופטים, כפי שנעשה לדוגמה לגבי בתי הדין לעבודה, הנמצאים, מבחינת מעמדם, בין בתי משפט השלום לבין בתי המשפט המחוזיים.

2. **הצבת רף למינוי שופטי משפחה:** בדו"ח שינבויים צוין כי "מן הראוי לדאוג לכך, שהשופטים אשר יועסקו במדור זה יעברו הכשרה והשתלמויות מיוחדות כדיני משפחה ובנושאים הטיפוליים..."<sup>3</sup> המלצה זו אכן התקבלה בחוק: על השופטים להיות "בעלי ידע וניסיון מקצועי בתחום זה"<sup>4</sup>.

3. **יצירת סדרי דין מיוחדים:** סדרי דין מיוחדים לבתי המשפט לענייני משפחה מאפשרים לשופטים ללמוד אודות הסכסוך המשפחתי באורח עמוק ומקיף יותר מן המובא בכתבי הטענות. פרק שלם בדו"ח ועדת שינבויים<sup>5</sup> מוקדש להמלצה בדבר יצירת סדרי דין חדשים, מתוך הבנה כי "רמת המעורבות של השופט חייבת להיות גבוהה ויכולת הנגישות שלו לחומר הראיות והזמנת העדים וחקירתם צריכה להיות בעלת היקף רחב"<sup>6</sup>. סעיף 8 לחוק בית המשפט לענייני משפחה והתקנות שהותקנו

1 חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ס"ח 393 (להלן: החוק).

2 דו"ח שינבויים, בעמ' 21.

3 שם, בעמ' 23.

4 סעיף 2(ג) לחוק.

5 דו"ח שינבויים, בעמ' 28-30.

6 שם, בעמ' 28.

בחלק ג'1 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984,<sup>7</sup> מיישמים המלצה זו הלכה למעשה.

4. **שילוב שירותי הרווחה בהליך המשפטי:** דו"ח הוועדה הצביע על חשיבות שילובם של שירותים טיפוליים נלווים לעבודת בית המשפט לענייני משפחה, מתוך הבנה שכדי להגיע לפתרון אמיתי של הסכסוך יש צורך בכלים מקצועיים שאינם מהווים חלק מהכשרתו המקצועית של שופט בית המשפט לענייני משפחה אך אלה יעמדו לרשותו.<sup>8</sup> סעיף 6 לחוק ותקנות 258, יט, כא, כב, לתקנות סדר הדין האזרחי מסדירים את פעילותן של יחידות הסיוע שליד בית המשפט לענייני משפחה<sup>9</sup> ומתווים את המסגרת לשילובם של שירותי הרווחה בהליך השיפוטי בענייני משפחה.

דוגמאות אלה משקפות את הדרך שבה עיצבו מסקנות ועדת שינבויס את חוק בית המשפט לענייני משפחה. אך מובן שאין די בחקיקת החוק, ויש לבחון את האופן שבו מיושמים הדברים בפועל. לכך ניגש כעת.

### ג. מבט ביקורתי על יישום עקרונותיו של חוק בית המשפט לענייני משפחה מול דו"ח ועדת שינבויס

לצד כמה יישומים טובים של חוק בית המשפט לענייני משפחה, ניתן לבקר כמה יישומים חשובים אחרים, ובהם:

1. **היישום העולה מכמה מתקנות סדר הדין האזרחי שהותקנו במיוחד לענייני משפחה בעקבות החוק (להלן: "התקנות").** כמה הסדרים חשובים הנמצאים בתקנות אלה אינם תואמים את התפישה הראויה והנכונה של ניהול הליכים בעניינים הנוגעים למשפחה (אם כי אין להתעלם מתיקונים חשובים שנעשו במרוצת השנים לאותן תקנות). להלן כמה דוגמאות לכך:

א. **בקשות ביניים ותובענות שונות:** תקנות 1258, 1258 קובעות חובה להגיש תצהירים בכל בקשת משנה והליך משנה בתיק העיקרי המתנהל בבית המשפט לענייני משפחה, וכן מפרטות רשימת נושאים שבהם יש להגיש תובענה

7 תקנות 258-ב-258, לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ק"ת התשמ"ה 342 (להלן: תקנות סד"א).

8 דו"ח שינבויס, בעמ' 7-8.

9 על יחידות הסיוע במלאת עשור להקמת בית המשפט לענייני משפחה ראו, בכרך זה: ענת ענבר, חיה נבו וסוזן להמן "יחידות הסיוע ליד בתי המשפט למשפחה – עשור לפעילותן" **משפחה במשפט ב** 25 (2009).

כתביעה נפרדת. כך נוצר מצב שבו יש מספר רב של כתבי טענות שונים בכל תיק, דבר המאריך את זמן הדיון. נוסף על כך, הדבר מכביד על הצדדים לסכסוך, שכן בעבור כל בקשה המוגשת לבית המשפט עליהם לשלם אגרה בנפרד, ומדובר באגרה שהיא יקרה יותר מן האגרות הנהוגות בבתי המשפט האחרים.

ב. **ניסוח כתבי הטענות:** תקנה 258ט קובעת חובה לצרף מסמכים מאמתים לכל כתב טענות, כגון חשבוניות וחשבוניות שונים לצורך הוכחת הוצאות ומחיה. בכל הכבוד הראוי, דומני כי דרישה זו הינה מיותרת ואף יש בה משום אבסורד של ממש. לנוכח התמשכות ההליכים בתיקים רבים, הרי שבאופן תדיר למדי חלק מהנתונים שהוגשו בתחילת ההליך כבר אינו רלוונטי נכון לזמן הדיון עצמו, המתקיים לעתים לאחר זמן רב. במצב הקיים עדיף כמובן לעדכן את רשימת המסמכים לקראת הדיון, בבחינת הרע במיעוטו.

ג. **חקירת עדים:** דו"ח ועדת שינבויים קבע כי יש להרחיב בעניין מינוי מומחים והצגת חוות דעת של מומחים, על מנת שבית המשפט לענייני משפחה יוכל להצליח ללבן סוגיות מהותיות.<sup>10</sup> לעומת זאת, הוגבלה בתקנות היכולת לחקור עדים מומחים, נוסף על האפשרות להציג להם שאלות בכתב, ובדרך זו גם לקבל את תשובותיהם.<sup>11</sup> יתר על כן, בחיי המעשה, ממנה בית המשפט מומחה מטעמו כדי "לנטרל" את המחלוקת שבין מומחי הצדדים. דומני, כי יש להציע פתרון אחר: יש לזמן את המומחים מטעם הצדדים יחד עם המומחה שמונה בידי בית המשפט להעיד ולהיחקר יחד, בו זמנית. כך ייווצר רב-שיח של מומחים, ובעזרתו ניתן יהיה להגיע לעמק השווה מבחינה מקצועית, דרך הסכמה על חלק מהנושאים שבמחלוקת למצער. הדבר יאפשר לבית המשפט לבסס את פסק דינו באופן שהמומחים של שני הצדדים יבואו לידי ביטוי מסוים – דבר המונע תחושה של שרירותיות.

ד. **עיקולים:** בהתאם לתקנות, "צו עיקול בתביעת מזונות לא יעלה על סכום מזונות הנתבע לתקופה של שנתיים, ניתן צו עיקול בתביעת מזונות וזכה התובע בתביעתו יפקע הצו בתום חמש שנים מיום מתן פסק הדין".<sup>12</sup> יוצא, אם כן, שבתביעת מזונות לילדים יש לנקוט הליכים חדשים בחלוף הזמן, שכן כל העיקולים הקודמים בטלים. לדעתי, הגבלה זו אינה הגיונית לנוכח העובדה שמזונות לילדים ניתנים כיום עד לגילאי העשרים המוקדמים.<sup>13</sup> לכן, הצעתי הינה לבטל את הגבלת הזמן.

10 דו"ח שינבויים, בעמ' 29.

11 תקנה 258יב לתקנות סד"א.

12 תקנה 258יז לתקנות סד"א.

13 ע"א 4480/93 פלוני נ' פלונית, פ"ד מח(3) 461, 476-487 (1994).

2. **אישור הסכמים**: בית המשפט לענייני משפחה מהווה, פעמים רבות, מעין "חותמת גומי" לאישור הסכמים, ולא תמיד הוא בודק לעומק את השפעת אישורם של הסכמים אלה. כך, לדוגמה, אבות רבים חותמים על הסכמי גירושין שבהם הם נוטלים על עצמם התחייבויות כספיות שאין הם מסוגלים לקיים למעשה. כך נוצרים בהמשך סרבני מזונות, שיבושים בהסדרי הראייה, וכדומה. אלה תוצאות שניתן היה למנוע לו היה בית המשפט בוחן לפרטי פרטים את יכולתו של ההורה המתחייב לעמוד בהתחייבותו ואת מידת הלחצים שהופעלו עליו כדי להגיע להסכם.

3. **מינוי שופטים**: המלצתה של ועדת שינבויס הייתה למנות שופטי משפחה מומחים ומנוסים.<sup>14</sup> בעקבות אותה המלצה גם החוק חייב זאת, כאמור לעיל.<sup>15</sup> אלא שבפרקטיקה דומה כי המצב שונה. למעט 12 שופטים אשר עברו התמחות מיוחדת ערב הקמת בית המשפט לענייני משפחה, ולמעט עורכי דין המתמחים בתחום שנתמנו כשופטים, נתמנו – בשל אילוצי תקציב – גם שופטים בבתי משפט השלום כשופטי משפחה, בלי שניתנה להם הכשרה מספקת ובלי שהיה להם ניסיון קודם בתחום. יש לציין כי רק מעטים מקרב עורכי הדין העוסקים בתחום מוכנים להתמנות כשופטים לענייני משפחה. זאת, דומני, עקב הרעת תנאיהם הסוציאליים של השופטים והיעדר קיומו של תמריץ מתאים לעורכי הדין בעלי ותק וניסיון לשבת על כס השיפוט.<sup>16</sup> אין ספק כי הצורך בידע ובמיומנות של השופטים המתמנים לשיפוט בבית המשפט לענייני משפחה הינו חיוני. מדובר באחד הבסיסים הרעיוניים החשובים והמכריעים ביסוד הקמתה של ערכאה זו. ניתן כמעט לומר שאין טעם בכל המהלך, שהחל בדו"ח החשוב כל כך של ועדת שינבויס, אם השופט אינו בקיא בהלכות דיני משפחה, אינו רגיש למשפחה ואינו מנוסה בדינמיקה של חיי המשפחה ובאשר להתייחסות למשברים במשפחה ולהשפעתם על כל יחיד מיחידה זו.

14 דו"ח שינבויס, בעמ' 23.

15 ס' (ג) 2 לחוק בית משפט לענייני משפחה. הערת המערכת: עו"ד פרופ' דוד ליבאי, שקידם את העברת החוק בהיותו שר המשפטים ואשר נשא דברי פתיחה בכנס, התייחס למונח "ניסיון" בהקשר זה ואמר כי הכוונה היא לחכמת חיים ולאנושיות. ניסיון, לדידו, נתפש כמובן הרחב של המילה, ולא דווקא בהקשר המצומצם של דיון בתיקי משפחה.

16 הערת המערכת: נושא זה של מיומנות וכשרות השופטים המתמנים בבית המשפט לענייני משפחה העסיק דוברים נוספים בכנס, וביניהם השופטת יהודית שטופמן מבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, השופט שאול שוחט מבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, לשעבר שופט בית המשפט לענייני משפחה בתל-אביב-יפו, ועורך דין אורי צפת, מעורכי הדין הבולטים העוסקים בדיני משפחה. על כל אלה ראו בפתיח לכרך זה: מיכל בן שבת, בנימין שמואלי, רוני שווי, איילת בלכר-פריגת ורוני קפלן "שולחן" (משפחתי) עגול – עשור לבית המשפט לענייני משפחה: חזון ומציאות" **משפחה במשפט** ב 1 (2008).

#### ד. סיכום והמלצות

הרעיון שהביא להקמת בתי המשפט לענייני משפחה היה רעיון מוצלח, והחוק אכן התווה מסגרת כללית טובה להגשמתו. אולם, ראוי היה, ועדיין ראוי, לטעמי, ליישם כמה המלצות:

1. להעלות את הרמה ההיררכית של בתי המשפט למשפחה לרמה גבוהה יותר, לפחות בדומה לדרך שבה נעשה הדבר בבתי הדין לעבודה, אם לא למעלה מזה, לדוגמה – כפי שנעשה לגבי הדיון בעניינים מנהליים המתבצע במסגרת בתי המשפט המחוזיים גופם. אם כך ייעשה, ייווצר תמריץ לעורכי דין בעלי ותק, ידע וניסיון רבים יותר העוסקים בדיני משפחה להצטרף למערך השיפוטי, וכך גם מעמדו של בית המשפט לענייני משפחה היה עולה בקרב הציבור. כזכור, ההצעה בדו"ח ועדת שינבויים הייתה להקים מחלקות מיוחדות בבתי המשפט המחוזיים ובהן שופטים שידונו בנושא דיני המשפחה.
2. יש להגדיל את מספר התקנים לשופטים בבתי המשפט למשפחה, שכן הלחץ והעומס בבתי משפט אלה כבדים מאוד, ולכן נמנעת האפשרות להקדיש זמן רב יותר לדיונים שמטבעם הם שונים מהדיונים המשפטיים במערכת הכללית והמצריכים תשומת לב רבה לצדדים ולמשפחה בכללותה. בבתי משפט אלה אמורים להשתלב זה בזה דיון משפטי והליך טיפולי בו זמנית.
3. להגדיל את התקנים לפקידי הסעד על מנת לזרז תסקירי סעד שהם כלי חשוב ביותר שהמחוקק העמיד לרשות בתי המשפט לענייני משפחה.<sup>17</sup> במצב הנוכחי, שבו חסרים תקנים, נוצרים שיבושים ועיכובים לא-מבוטלים בדיונים, וכל המערכת יעילה פחות.
4. להוסיף תקנים לשופטים שידונו בערעורים על תיקי משפחה בבתי המשפט לערעורים, בהתאם לכמות התיקים הגדולה.
5. לדאוג למינוי שופטים מומחים לדיון בענייני משפחה גם בערכאות הערעור, מה שיקדם גם את רמת הפסיקה המנחה<sup>18</sup> בעניינים אלה.

17 סעיף 3 לצו בית המשפט לענייני משפחה (יחידות הסיוע – כישורים מקצועיים ופיקוח מקצועי), התשנ"ו-1996, ק"ת 1329; סעיף 2 לחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, ס"ח 138.

18 לפי סעיף 20 לחוק-יסוד: השפיטה, התשמ"ד-1984, ס"ח 78.