

**מבוי סתום**  
לפתוח דלתות



**מתווה למיגור העגינות בישראל**

## מבוא

ארגון 'מבוי סתום' פועל לפתרון בעיית העגינות. שורשי הבעיה הם הלכתיים, אולם במדינת ישראל, הבעיה שזורה גם בדיני המשפחה של המשפט הישראלי. לבתי הדין הרבניים מוקנית סמכות בלעדית על ענייני נישואין וגירושין של יהודים, ומערכת הדינים המיושמת על ידם היא ההלכה יהודית, שלעתים קרובות מתפרשת באופן מחמיר. לבתי הדין יש שיקול דעת בלעדי לקבוע מהי ההלכה שהם מיישמים, מבלי שהמחוקק האזרחי יתערב בקביעת מדיניות וגבולות הפסיקה.

לפי ההלכה, גירושין נעשים מרצונו החופשי של הבעל ובהסכמת האישה. בעלים רבים מנצלים לרעה יתרון הלכתי זה, ומסרבים לתת גט באופן כללי, או לתיתו ללא תמורה כספית או אחרת. במצבים שבהם הבעל נעדר או שאינו יכול לתת גט מרצונו החופשי בשל פגיעה מנטלית (כגון קומה), לאישה קשה אף יותר להשתחרר מהנישואין. בשני המקרים - סרבנות גט או חוסר אפשרות לתת גט - נשים רבות נותרות בקשרי נישואים על הנייר, כשהן כבולות לבעליהן ללא זוגיות מיטיבה, ויכולת להמשיך את חייהן, להינשא שוב וללדת עוד ילדים. בהלכה, נשים אלה מכונות 'עגונות'. כדי לשחרר אותן מנישואיהן במקרים של סרבנות גט, לוחץ עליהן לפעמים בית הדין להסכים לויתורים מפליגים תמורת קבלת הגט. במקרים אחרים, גם ללא סירוב ישיר למתן הגט, מוותרת האישה מראש על זכויותיה כדי להימנע מעגינות. תופעת העגינות פוגעת גם בגברים, שכן נדרשת הסכמת האישה לגט, אך תנאי זה חלש יותר ולכן הפגיעה פחותה ובנוסף, קיימים פתרונות הלכתיים לגבי האיש שאינם קיימים אצל האישה. מציאות זו חייבת להשתנות - למען כל משפחה, למען כל אישה וגם למען כל גבר יהודיים במדינה!

ההגנה העיקרית הקיימת כיום לעגונות היא סמכותו של בית הדין להטיל סנקציות על סרבני גט, עד שיסכימו לתת את הגט. בפועל, סמכות זו לרוב אינה משפרת את מצבה של העגונה, בעיקר בגלל גישתם המחמירה של הדיינים, המגבילה מאוד את נכונותם להשתמש להטיל סנקציות ואף להכיר בסרבנות הגט. עמדתנו היא כי על בתי הדין לחתור למטרה של אפס עגונות, ולהשתמש בכל הכלים שברשותו למימוש המטרה, כולל יצירתיות בפרשנות ההלכה וביישומה. נקודת המוצא צריכה להיות, שההלכה אמורה להיות מותאמת לזמנים ולנסיבות ולשרת את הציבור. המצב שבו נשים ואנשים כלואים בנישואין לא רצויים הוא מצב שאי אפשר להשלים עמו. נוסף על כך, בתי הדין אינם נוטים להכפיף עצמם לנורמות האזרחיות המקובלות בנוגע לסדרי דין, ולחובותיה של רשות מנהלית. כדי לקיים הליכי גירושין צודקים, שוויוניים והוגנים, נדרש שינוי לא רק פנים הלכתי, אלא גם שינוי במחויבות בתי הדין לסטנדרטים אזרחיים.

אף כי הבעיה מורכבת ודורשת מאמץ במישורים שונים, לא מדובר בבעיה בלתי פתירה. במתווה שלפניכם נצביע על הגורמים לבעיה, ונציע הצעות הכוללות תיקון הדין, הכשרת עובדי בית הדין ובייחוד הדיינים, פיקוח ומהלכים אחרים, אשר יפעלו בצוותא על מנת לתקן את המציאות בשאיפה להגיע למצב של 'אפס עגונות'. מהלכים אלה מיועדים ליצור איזונים ובלמים עבור מערכת אשר מעצם טבעה אינה שוויונית ואינה מבטיחה חופש נישואין. החזון הוא שיגיע יום שבו אנשים ונשים ייהנו מחופש נישואין וגירושין, והזכות להתגרש תהפוך לחלק אינטגרלי מהמערכת הקובעת את המעמד האישי.

המתווה שלפניכם, המתאר את השינויים הנדרשים למיגור העגינות, הוא שלב ראשון לקראת עיצוב גוף חקיקה מפורט. חלק מהפרטים עשויים להשתנות בהמשך, אולם העקרונות המתוארים בו וההצבעה על האזורים שבהם נדרשים שינויים, מאפשרים כבר עתה להתוות את הדרך שבה מדינת ישראל צריכה לצעוד: קבלת אחריות כוללת על בעיית העגינות ומיגורה.

המתווה מבוסס על עשרות שנות עבודה, של ארגון מבוי סתום עם שותפים רבים - ארגונים, נשים ואנשים הפועלים ללא לאות לתקן את המערכת ואת התמודדותה עם העגינות, בראשם: 'מרכז צדק לנשים', 'יד לאישה', 'מרכז רקמן', 'עתים', 'קולך' ושאר חברי 'קואליציית עיקר'. נציין בייחוד את עורכות הדין בתיה כהנא דרור ואורית להב,

שעמדו בראש ארגון 'מבוי סתום' בשנים האחרונות והובילו הרבה מהפרויקטים המתוארים כחלק מהמתווה. ברצוננו להודות לתני פרנק, ראש המרכז ליהדות ומדינה במכון הרטמן, שהעניק לנו ליווי מחכים בתכנון המתווה ובקידומו. אנו תקווה כי שילוב כל חלקי הפתרון השונים ייושם במהרה, ויביא סוף סוף מזור לתופעת העגינות.

## בעיית סרבנות הגט והעגינות

### רקע הלכתי

כאמור, הכלל ההלכתי המרכזי בענייני גיטין קובע שגירושין תלויים ברצון בני הזוג; כל צד יכול לסרב לגירושין ובכך לשלול את חירותו של זולתו. עגינות היא מצב שבו צד אחד מעוניין להתגרש, אך הצד השני מסרב או אינו מסוגל לתת גט. ההגדרה של סרבנות גט שנויה במחלוקת, אולם האמת היא, שמדובר במחלוקת שאין לה הצדקה ההגדרה היא פשוטה: ברגע שאחד מבני הזוג מביע בפני השני רצון סופי להתגרש, ובן הזוג השני מסרב לעשות זאת לאורך זמן, מדובר בסרבנות גט.

על אף הצורך בהסכמת שני הצדדים, מצבה של האישה העגונה קשה יותר שכן כמעט אין לה מזור הלכתי ללא הסכמת הבעל לגט. במקרה ההפוך, כאשר האיש עגון, הוא יכול לקבל היתר לגבר לשאת אישה שנייה או להמשיך בחייו ללא היתר, ואף להביא לעולם ילד ללא חשש ממזרות. האישה לעומתו, לא תוכל להתחתן עם גבר נוסף, ואם תמשיך בחייה ללא גט פיטורין, יחסיה עם בן הזוג החדש ייחשבו ניאוף, היא עלולה לאבד זכויות ממוניות, וילדיה מהקשר החדש ייחשבו ממזרים ותישלל מהם הזכות להינשא בישראל. כמו כן, המעמד שמקנה ההלכה לרצונו החופשי של הגבר במתן הגט, גבוה מהמעמד שהיא מקנה לרצון האישה בקבלת הגט.

לאורך הדורות ניסו חכמים למתן את אי השוויון הזה באמצעים שונים, תיקנו תקנות והנהיגו הנהגות שונות במגמה להגן על האישה, בתוך הנישואין וביציאה מהם. חכמי המשנה והתלמוד הטילו על הבעל חובות שעוגנו בכתובה, ואלו הורחבו על ידי הגאונים. לגבי עגונות, הנהיגו חכמים כבר בתקופת חז"ל מדיניות הלכתית מקלה. במסגרת מדיניות זו, ועל מנת למתן את האפליה נגד נשים בהלכה בתחום זה, נזקקו חכמים גם לאפשרות הלכתית של כפיית גט, אם כי יש להדגיש שגם במקרה זה, בסופו של דבר נדרשת הסכמת הבעל למתן הגט, וכדברי המשנה: "כופין אותו עד שיאמר רוצה אני" (יבמות קו ועוד).

ואולם, יש להדגיש כי למרות הדרישה שהגט יינתן מרצונו החופשי של הבעל, קובעת המשנה: "גט מעושה בישראל – כשר". כלומר, גם גט שהבעל אולץ לתיתו, כשר. בתלמוד הוגבל היקף התקנה ונקבע כי גט מעושה הוא בעל תוקף רק כשנכפה על הבעל "כדין", כלומר על ידי בית דין, עקב רשימה של עילות מוצדקות. לגבי עילות מסוימות, נחלקו פוסקי ההלכה. עד המאה השתים עשרה, נהגה ההלכה שלפיה במקרה שבו האישה חפצה באופן חד-צדדי בגירושין, בטענת "מאיס עליי", כלומר שבעלה מאוס עליה והיא איננה רוצה לחיות עמו עוד – טענה זו מספיקה וכופים על הבעל לתת לה גט. בעמדה זו החזיקו פוסקי הלכה מרכזיים וביניהם הרי"ף, הרמב"ם, והמהר"ם מרוטנברג. אלא שכפיית גט בטענת "מאיס עליי" הלכה ופחתה בשל התנגדות נחרצת מצד רבנו תם ופוסקים אחרים, אשר קבעו שגט שניתן בנסיבות אלו, פסול. בשולחן ערוך, ספר ההלכה שנתקבל ברוב קהילות ישראל, נפסק כדעת המתנגדים למתן גט בכפייה.

## היקף התופעה

הדיינים המכהנים כיום בבתי הדין במדינת ישראל מחזיקים ברובם בגישת פסיקה מחמירה ביותר בסוגיית כפיית גט, זאת בשל חששם מ"גט מעושה" ועל כן פסול. לעתים קרובות הם מעדיפים ללחוץ על האישה להיכנע לדרישות סחטניות מצד הבעל כתנאי למתן הגט, ובכך מעודדים את תופעת סרבנות הגט. החשש מ"גט מעושה" מדרבן אותם להימנע מלכוף את הבעל לתת גט, גם כשהמחיר גבוה ביותר. הדיינים נוטים להימנע גם מחיוב גט – דרגה נמוכה יותר של פסק דין הלכתי לגירושין – המאפשר לנקוט סנקציות מצומצמות יותר. חלקם נמנעים מחיוב גט גם במצבים קשים כגון אלימות או עגינות ארוכת שנים. כחלק ממדיניות זו, הם ממעטים לעשות שימוש בכלים העומדים לרשותם נגד סרבני גט, במסגרת "חוק הסנקציות" (חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) התשנ"ה-1995), הכוללים בין היתר שלילת רישיון נהיגה, הקפאת חשבון בנק, ועוד, וזאת אף שלסנקציות אלה יש בסיס הלכתי מוצק ב"הרחקות דרבנו תם" והן אינן מביאות לחשש "גט מעושה".

הסתיוגותם של בתי הדין מאכיפת גט, משתקפת בפער האדיר שבין המספר הרשמי שמדווחים בתי הדין על סרבני הגט, עשרות בודדות, לבין גודלה האמיתי של התופעה, שכן בתי הדין מגדירים סרבנות גט רק כאשר הם משתכנעים, על פי השקפתם המחמירה, שלצד המעוניין להתגרש יש עילה מוצדקת לכך, ורק לאחר שניתן פסק דין שקובע חיוב או כפיית גירושין והצד השני עומד בסירובו. ואולם, אפילו לפי נתוני בתי הדין עצמם, ישנם אלפי מקרים נוספים שבהם זוגות אינם מצליחים להתגרש לאורך שנים רבות, ולא ניתן בעניינם פסק דין, לכן הם אינם מסווגים על ידם כמקרים של "סרבנות גט". לפי המכון הישראלי לדמוקרטיה, נכון לשנת 2022, 25% מתביעות הגירושין שנפתחו מאז 2010 בידי צד אחד (בניגוד לתיקים שנפתחו בהסכמה על ידי שני בני הזוג) – כ-18,000 תיקים – לא הגיעו לידי גירושין.<sup>1</sup> בהיעדר פילוח של הנתונים, אי אפשר לדעת כמה מהזוגות חזרו לשלום בית וכמה תיקים נזנחו עקב חוסר יכולת להתמודד עם ההליך בשל סרבנות גט של הצד השני. להערכתנו, מדובר בחלק ניכר מהמקרים.<sup>2</sup> גם אם בוחנים רק את התיקים שכן הגיעו לגירושין, מגלים שרבע מהתיקים נמשכים לאורך יותר משנה, וכ-10% יותר משנתיים. כלומר, גם לפי ספירה מצמצמת יחסית, יש אלפי אנשים שנדרשים לנהל הליך משפטי במשך יותר משנתיים רק כדי לזכות בזכות הבסיסית להתנתק ממערכת יחסים לא רצויה.

מעבר לכך ישנו מעגל נוסף, של נשים שנמצאות בנישואין לא רצויים אך נמנעות מלהגיש תביעת גירושין, מפחד ההליך המייגע שאין לדעת אם יביא להן פתרון. לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2016, כשליש מהזוגות היהודיים בארץ מתגרשים.<sup>3</sup> ורובם – חילוניים כדתיים, מכל סטטוס חברתי, (גם כאלה שהתחתנו בחתונה אזרחית אך נרשמו במדינת ישראל כנושאים), יצטרכו לעבור דרך בתי הדין הרבניים כדי לקבל גט. מאז 2010 התגרשו בבתי הדין יותר מ-150,000 זוגות. כלומר, מאות אלפי אנשים נתונים להשקפותיו המחמירות של בית הדין ביחס לפירוק נישואין. כך שהבעיה נוגעת כמעט לכל אחד ואחת מאיתנו.

<sup>1</sup> <https://did.li/FGXCN>

<sup>2</sup> ראו גם הניתוח של מרכז רקמן בנושא. <https://did.li/pvvZH>

<sup>3</sup> <https://did.li/FGXCN> על פי פרופ' אלכס וינרב ממרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, נתון מעודכן יותר הוא שכרבע מהזוגות היהודיים שמתחתנים עד גיל 30 מתגרשים. אנו מודים לפרופ' וינרב שהעביר לנו נתון זה. ראו גם ניתוחו של ד"ר אריאל פינקלשטיין במחקר שנעשה עבור ארגון נאמני תורה ועבודה בשנת 2021, שעל פיו שיעור הגירושין בקרב זוגות ילידי השנים 1973 ו-1990 מגיע עד 20%, כתלות במגזר ובאורך הנישואין <https://did.li/Q9AIw>

## תוכן המתווה המוצע

כאמור במבוא, שני עקרונות הנחו אותנו בבניית חלקיו השונים של המתווה למיגור העגינות בישראל. עיקרון אחד הוא הטמעת מדיניות של "אפס עגונות", הן בבתי הדין הרבניים והן במערכת האזרחית. העיקרון השני הוא הכפפת המערכות העוסקות בבעיה לסטנדרטים אזרחיים, מתוך הבנה שאף שמדובר בבעיה ששורשיה דתיים, השלכותיה אינן דתיות בלבד אלא גם אזרחיות, ופוגעות בזכויות היסוד של אזרחי המדינה באופן שאינו מתקבל על הדעת במדינה דמוקרטית. הוצאה לפועל של שני העקרונות הללו מולידה כמה אפיקי פעולה, שאת כל אחד מהם אפשר לקדם באופן עצמאי, אך קידומם יחד יביא לפתרון מלא של הבעיה ולמיגור העגינות באופן מוחלט. בפרק זה נסקור את חלקי הפתרון המוצע. מכיוון שמדובר בבעיה של השלכות והיבטים רבים, הטיפול בה נדרש במערכות שונות. חלקי הפתרון יובאו כאן לפי החלוקה הבאה: (א) פעולות מקדימות למניעת עגינות; (ב) שיפור התנהלות בתי הדין הרבניים; (ג) שימוש בכלים אזרחיים לפתרון הבעיה; ולבסוף, (ד) יצירת תחרות לבתי הדין הרבניים ככלי למתן פתרונות נוספים וכזרז לשיפור והתייעלות. פעולות רבות מורכבות מכמה שלבים: הסדרה בחקיקה (חקיקה ראשית, חקיקת משנה או נהלים), ביצוע ופיקוח. בהתאם לתוכן הפעולה המוצעת, נקבע הגוף המתאים ביותר לביצועה. במסמך מפורטות הצעותינו במתכונת הבאה: בעבור כל הצעה, מפורטת הפעולה שיש לנקוט להשגתה; החוק או התקנה או הנוהל שיש לתקן; והגופים שבאחריותם לבצע את השינוי ולפקח עליו.

אחד המהלכים המוצעים – אמנם אינו הכרחי לצורך קיום הפעולות האחרות, אך שילובו לצד רוב הפעולות האחרות יהפוך את המתווה כולו ליעיל במיוחד – הוא הקמת נציבות מיוחדת במשרד המשפטים שתעסוק במיגור העגינות, זאת בדומה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות או לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה. הצעה זו תפורט בהמשך, בחלקו של המתווה העוסק בהגדלת אחריות המערכת האזרחית, אך היא תוזכר גם בחלקים אחרים, משום שהקמתה עשויה לסייע מאוד בביצוע חלק מהפעולות המוצעות ובפיקוח על אחרות. אם הדבר לא יצא אל הפועל ולא תוקם נציבות כזו, מומלץ, כעדיפות שנייה, להטיל את המשימות שהוגדרו לה לאורך המתווה על משרד המשפטים, בלי להקים יחידה מיוחדת.

**אפיק פעולה ראשון: פעולות מקדימות למניעת עגינות**

חתימה על מסמכים למניעת עגינות

ההלכה מציעה פתרונות מצומצמים בלבד להתרת עגינות לאחר מעשה. לעומת זאת, כאשר בני זוג חותמים מראש על מסמכים מתאימים, מתרחב דרמטית סל הכלים ההלכתי לפתרון בעיות שונות של עגינות, עד למניעתה לחלוטין. ואולם, הרבנות בישראל מתנגדת להחלת פתרונות כגון אלה, הן ממניעים של החמרה הלכתית והן בשל תפיסה ערכית שאינה חותרת למיגור העגינות. לכן, בפועל, החתימה על מסמכים אלה מצומצמת.

• הפתרונות המוצעים

1. הסכם למניעת סרבנות גט, שעל פי ההסכם כל צד שיסרב לבקשת הצד השני לקבל גט, יחויב בתשלום מזונות מוגדל עד למתן גט.
2. שטר התנאה, שלפיו, אם לא יתמלאו תנאים מסוימים, הנישואין מבוטלים למפרע; לחלופין (בעדיפות שנייה) שטר הרשאה למתן גט אם יתמלאו תנאים מסוימים.

פעולות לקידום הפתרונות

א. חתימה של בני הזוג בעת הנישואין

בני הזוג יתחמו, במסגרת הליך הרישום לנישואין, הן על הסכם למניעת סרבנות גט והן על שטר התנאת הנישואים למניעת עגינות כברירת מחדל. זוג שיבחר שלא לחתום על אחד מהמסמכים הללו או על שניהם, יוכל לחתום על הרשאה למתן גט, וכן על טופס הצהרה שהמסמכים הוצעו לו והוא בחר לוותר על החתימה עליהם. זוג שיבחר שלא לחתום גם על הרשאה למתן גט, יוכל לחתום על טופס ויתור בלבד.

מקום ההסדרה בדין – פקודת הנישואין והגירושין (רישום).

הביצוע – באחריות המועצות הדתיות, שבהן נערך הרישום לנישואין.

ב. הנגשת המסמכים וחתימה של בני הזוג, גם לאחר הנישואין

יצירת ברירת מחדל בעת הליך הרישום לנישואין אינה מספיקה, שכן ישנם זוגות שהתחתנו מבלי לחתום על המסמכים מלכתחילה. לאחר החתונה אמנם אי אפשר לחתום על שטר התנאת הנישואים, אבל אפשר לחתום על הסכם למניעת סרבנות גט ועל הרשאה למתן גט.

מקום ההסדרה בדין והביצוע – הנגשה זאת אפשר ליישם במקומות רבים, כמו למשל: בעת שינוי מצב אישי במשרד הפנים; בשרשרת החיול בצה"ל (רלוונטי במיוחד להרשאה למתן גט, שפותרת מקרים של עגינות בשל היעדרות או פציעת ראש); בעת חתימה על ביטוח חיים ועוד. כל אחת מההנגשות תוסדר בחקיקה, בחקיקת משנה או בנהלים, בהתאם למיקום הרלוונטי בדין הישראלי. כך למשל, חברות הביטוח יחויבו לספק את המסמכים באמצעות הנחיות של רשות שוק ההון.

\* לצד היישומים שיוסדרו כבר עתה במסגרת קבלת המתווה, על הנציבות למיגור העגינות תוטל האחריות לאתר מקומות נוספים ליישום ההנגשה, ולקדם הסדרה מתאימה כדי להמשיך ולהרחיב את המהלך.

הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות. בעשר השנים הראשונות ליישום המתווה, יידרשו המועצות הדתיות וגופים נוספים האמונים על הנגשת המסמכים, לדווח לנציבות למיגור העגינות על פעולותיהם לטובת העניין, והנציבות תוודא שהפעולות עומדות בסטנדרט שהוגדר. לאחר עשר שנים, תחליט הנציבות אם נדרש המשך הפיקוח, ולמשך כמה זמן.

ג. הדרכה

הדרכות להכרת המסמכים למניעת עגינות וחשיבותם ייערכו בכל מוסד שמתקצבת המדינה, ושפונה לקהל יעד של צעירים (גילי 16–30): בתי ספר, מוסדות להכשרת מדריכי כלות וחתנים, צה"ל, עמותות שירות לאומי, אוניברסיטאות, מכללות, מכינות, ישיבות, מדרשות וכדומה.

מקום ההסדרה בדין – העיקרון הכללי ייקבע בחוק למיגור העגינות, והפרטים ייקבעו במבחני התמיכה השונים של הגופים המתוקצבים על סוגיהם.

הביצוע – הנציבות למיגור העגינות תכתוב את תוכן ההדרכה ובהתאם לנסיבות אף תעביר אותה. ההכשרה תותאם לגיל אוכלוסיית היעד ולהקשר שבו היא מועברת.

הפיקוח – הנציבות תנהל רשימה של גופים מתוקצבים ותוודא את קיום ההדרכות.

אפיק פעולה שני: פעולות לשיפור התנהלות בתי הדין הרבניים

סמכויות בתי הדין

גם אם נניח שהמחוקק הישראלי מעוניין להשאיר את הגדרת המעמד האישי בישראל על פי הדין הדתי, איך הצדקה לסמכויות הרחבות הניתנות כיום בידי בתי הדין, בפרט בכל הקשור לסוגיות הנלוות לגירושין – משמורת, מזונות וחלוקת רכוש. סוגיות אלה צריכות להתברר בהתאם לדין האזרחי ואין סיבה שלא יוסדרו בבית משפט. העיסוק בסוגיות אלה בשתי ערכאות מקבילות – בית המשפט ובית הדין – אינו יעיל, יוצר פסיקה לא אחידה וגם מעודד "מירוץ סמכויות", שבו כל אחד מבני הזוג מזדרז להיות הראשון שפונה לערכאת שיפוט הטובה לו, זאת מפני שהפנייה הראשונה היא הקובעת באיזו ערכאה יידון הנושא. משמעות המירוץ היא שבני זוג אינם ממצים הליכי טיפול או גישור אלא פונים לנתיב של עימות וסכסוך משפטי. יתרה מכך, העיסוק בנושאים הנלווים באותה ערכאה שבה דנים בגט עצמו, יוצרת כר פורה לקישור בין הסוגיות, ולשימוש בגט ככלי לסחיטת הישגים בנושאים הנלווים.

נוסף על כך, לבית הדין נתונה היום הסמכות בסוגיה שאינה קשורה לגירושין כלל – שלום בית. סוגיה זו אינה קשורה לאף ערכאת משפט אלא היא וולונטרית ובתחום גורמים טיפוליים. אם מדינת ישראל בוחרת לקדם ערך זה, יש לעודד זאת בהתאם לסטנדרטים טיפוליים עדכניים, תוך מתן חופש בחירה לזוג היכן לקבל את הטיפול והאם לשעות להמלצותיו.

• הפתרונות המוצעים

1. שלילת סמכותו של בית הדין לעסוק בסוגיות הנלוות לגירושין

הפעולה לקידום הפתרון

ביטול סמכות בית הדין לעסוק בכל נושא הנלווה לגירושין  
סמכותה של הערכאה הדתית תישמר אך ורק לעניין הגירושין עצמם - הכרעה בתביעת גירושין אם יש בכך צורך, וסידור הגט.  
מקום ההסדרה בדין – חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) התשי"ג-1953 (להלן: חשבד"ר).

2. ביטול תביעת שלום בית

הפעולה לקידום הפתרון

ביטול תביעת שלום בית  
לא תהיה אפשרות להגיש תביעה משפטית להשיב אדם לנישואין.  
מקום ההסדרה בדין – סעיף 1 לחשבד"ר. יובהר שהסמכות לעסוק ב"ענייני נישואין וגירושין" אינה כוללת סמכות לדון ב"שלום בית".

מינוי דיינים ראויים

שאלת האיזון הנכון בין עמדות מקצועיות ובין עמדות פוליטיות במינוי שופטים ודיינים, רחבה ואין כאן המקום להכריע בה. אך נראה למרבה הצער, כי שיקולים מקצועיים ושיקולים של מדיניות ציבורית רחבה, אינם תופסים את המקום המרכזי בבחירת דיינים.<sup>4</sup> לכן נדרש חיזוק משמעותי של סטנדרטים אזרחיים לפעילותה של הוועדה לבחירת דיינים, ובפרט כללים למניעת ניגוד עניינים. כמו כן, בשל המצב המיוחד שבו האוכלוסייה כולה כפופה לדין דתי, דין שמיובא מבחוץ לתוך המשפט הישראלי, ובאופן טבעי כל הדיינים הם דתיים - נדרש לשפר את האופן שבו בחירת הדיינים תשרת את טובת האוכלוסייה כולה, על כל גווניה.

<sup>4</sup> ראו אריאל פינקלשטיין, "בתי הדין הרבניים: שירות דת או ערכאה שיפוטית", מחקר מדיניות 153, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020 (להלן "פינקלשטיין"), עמ' 24-25.



בניגוד לשופטים אזרחיים, שדנים על פי החוק שחוקקה הכנסת, דייני הערכאות הדתיות דנים לפי הדין הדתי הנתון לפרשנותם - שבחלקה מתאימה לעמדותיו של המחוקק ובחלקה לא. על כן יש צורך באמות מידה נוספות בבואנו לבחור דיינים בישראל – למשל, יחס המועמד לדין לערכים שאותם מבקש המחוקק לקדם, כגון ערך השוויון והחירות שמהם נובעת החתימה למניעת תופעת העגינות. נוסף על כך, בשל אחריותם המיוחדת של הדיינים להתמודד עם בעיית סרבנות הגט, בעיה שהיא אחד מביטוייה של בעיית האלימות במשפחה ולעתים מופיעה לצד ביטויי אלימות נוספים, יש להעשיר את הידע של הדיינים זקוקים בתחום אלימות במשפחה.

לבסוף, החיבור המסורתי בין תפקיד הדיין לתפקיד הרב, פוגע ביכולתם של הדיינים למלא את תפקידם על פי סטנדרטים אזרחיים של חובותיו האתיות של שופט.

- הפתרונות המוצעים

1. חיזוק הסטנדרטים האזרחיים בפעילות הוועדה לבחירת דיינים

פעולות לקידום הפתרון

- א. השבת האחריות על הוועדה לבחירת דיינים לשר המשפטים<sup>5</sup>

פעולה זאת נובעת מהצורך שיתואר בהמשך, להעביר את כלל האחריות על בתי הדין מהמשרד לשירותי דת למשרד המשפטים.

מקום ההסדרה בדין – החלטת ממשלה באישור הכנסת.

- ב. גיוון הרכב הוועדה

ייקבע כי לפחות שניים מנציגי הממשלה בוועדה, לפחות אחד מנציגי הכנסת בוועדה, לפחות אחד מנציגי לשכת עורכי הדין בוועדה ולפחות אחת הטוענות הרבניות בוועדה יהיו אנשים שאינם דתיים אורתודוקסיים.

מקום ההסדרה בדין – סעיף 6 לחוק הדיינים התשט"ו-1955 (להלן "חוק הדיינים").

- ג. מניעת ניגוד עניינים בבחירת הדיינים

קביעת כללים מיוחדים למניעת ניגוד עניינים בבחירת דיינים.

מקום ההסדרה בדין – תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה) התשט"ו-1955.

הביצוע – באחריות שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

---

<sup>5</sup> ראו ההמלצה בעניין זה אצל פינקלשטיין, שם.

2. הוספת אמות מידה למינוי דיינים ראויים, ויישום אמות המידה הקיימות

פעולות לקידום הפתרון

הוספת אמות מידה לבחירת דיינים על אלה הקבועות בחוק

אמת המידה הנדרשת הראשונה: נכונות ויכולת לפתור בעיות הלכתיות, ובראשן בעיית העגינות. אמת מידה זו צריכה לקבל משקל משמעותי בשקלול בחירת הדיינים ובשל מורכבותה היא תפורט בתוספת מיוחדת לכללים, ותוגדר משמעותה המדויקת. נוסף על כך, אמת המידה הקיימת – "השכלה כללית או משפטית, ידע בשפות, הכרת נושא הסמכויות בין ערכאות השיפוט השונות בישראל" (סעיף 16(א)(10)) – תתוקן בניסוח המבהיר כי ידע בדיני משפחה ישראלים יהיה אמת מידה מחייבת, ולא חלופית להשכלה אחרת. לבסוף, הקביעה כי "תינתן עדיפות למועמד היושב בתוך עמו, המעורה בחיי החברה בישראל כגון מי ששירת בצבא הגנה לישראל או עסק בפעילות ציבורית" תתוקן בניסוח המבהיר כי היכרות עם החברה הישראלית וקשב לצרכיה, יהיו חלק מאמות מידה מחייבות, ולא אמת מידה למתן עדיפות בלבד. מקום ההסדרה בדן – סעיף 16 לכללי הדיינים (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת דיינים), התשנ"ח-1997.

א. דרישה מהמועמד לעבור הכשרה ומבחנים במרכז הערכה מיוחד

ההכשרה והמבחנים ייסובו על ידע ועל מיומנויות, ותוצאות המבחנים יועברו לוועדה לבחירת דיינים. ההכשרה תשקף את אמות המידה הקבועות בכללים, ותכלול התייחסות מיוחדת לשלושה נושאים: דיני משפחה ישראלים, אלימות במשפחה, והתמודדות עם בעיית העגינות וסרבנות הגט.<sup>6</sup> מקום ההסדרה בדן – תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), התשט"ו-1955 (להלן "תקנות הדיינים"). הביצוע – באחריות הנהלת בתי הדין, בהתייעצות עם הנציבות למיגור העגינות.

ב. חיוב הוועדה לבחירת דיינים לנמק את בחירותיה, ופרסום הנימוקים

מקום ההסדרה בדן – תקנות הדיינים.

3. הבחנה בין דיינות לרבנות

הפעולה לקידום הפתרון

<sup>6</sup> ראו בעניין זה אצל פינקלשטיין, שם, עמ' 27.

הפרדה בין תפקידי דיינות לתפקידי רבנות פוליטיים  
ינותקו כלל הקשרים המוגדרים בדין בין תפקיד הדיין לבין תפקידי רבנות פוליטיים, ובראשם מינוי הרבנים הראשיים לדיינים בבית הדין הגדול.<sup>7</sup> נשיא בית הדין  
יבחר מבין הדיינים המכהנים בבית הדין הגדול.  
מקום ההסדרה בדין – חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, חוק הדיינים ותקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשפ"ב-2022.

## ניהול הליך יעיל ורגיש

תביעות הגירושין שמנוהלות בבתי הדין, הן מההליכים הרגישים ביותר בערכאות השיפוט הישראליות. מעבר להיותן הליכי משפחה רגישים מטבעם, מדובר בהליך שמטרתו לאפשר לבן זוג הרוצה להתגרש לקבל סעד מהמדינה, משום שבן הזוג השני מתעקש להחזיקו כלוא בנישואין בניגוד לרצונו. לפיכך, ההתנהלות הנדרשת מבתי הדין היא יוצאת דופן. עליה לעמוד בסטנדרטים המחמירים ביותר של יעילות, ובנוסף על כך עליה להיות רגישה ביותר. המצב בבתי הדין היום רחוק מאוד מכך. בחלק ניכר מהתיקים תביעות גירושין מתארכות מאוד, על מחיריהן הכספיים והרגשיים הכבדים, וכמעט שאין הכרה או התחשבות בעובדה שעצם סרבנות הגט היא אלימות, ושבחלק מהמקרים היא באה על רקע אלימות קודמת.

### • הפתרונות המוצעים

#### 1. ייעול ההליך וקיצורו ככל האפשר

#### פעולות לקידום הפתרון

א. קביעה כי על בית הדין לפסוק בתביעת גירושין עד שנה לכל היותר מפתיחת התביעה  
בית הדין יוכל להאריך תקופה זאת בשנה נוספת מטעמים מיוחדים שיירשמו.  
מקום ההסדרה בדין – חשבד"ר.

<sup>7</sup> הצעה מבוססת על הצעתו של פינקלשטיין, שם.

ב. פסיקה בלא דיוני הוכחות, במקרה שבו חלק מעילות הגירושים התבררו טרם קיום דיוני הוכחות אם לא הוטלו סנקציות או שהוטלו סנקציות חלקיות בלבד (בשל עמדת הדיינים כי עילות הגירושים שהתבררו אינן מספיקות להטלת סנקציות חמורות), יקוימו דיוני הוכחות לבקשת תובע הגירושין, כדי להוכיח עילות גירושין נוספות. מקום ההסדרה בדן – תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים, התשנ"ג (להלן "תקנות הדיון").

2. התנהלות המותאמת לרגישותו המיוחדת של ההליך

פעולות לקידום הפתרון

א. יישום נוהל נשיאת ביהמ"ש העליון בעניין ניהול דיון שמשותף בו נפגע (ולו לכאורה) של אלימות מינית נוהל זה קובע כללים מיוחדים לצמצום פגיעת ההליך בנפגעי אלימות מינית, למשל: הקצאת חדר נפרד לנפגע אלימות מינית שבו יוכל להמתין לדיון, מבלי לפגוש פנים אל פנים את הפוגע. נוהל זה אינו מיושם כיום בבתי הדין. מקום ההסדרה בדן – תקנות הדיון.

הביצוע – באחריות הדיינים והנהלת בית הדין, בהתאם לתוכן הסעיף הרלוונטי בנוהל. כך, למשל, הנהלת בית הדין תהיה אחראית לדאוג לכך שבבית הדין יהיו תנאים פיזיים מתאימים ליישום הנוהל, ואילו הדיינים יהיו אחראיים לניהול הדיון באופן מותאם.

הפיקוח – באחריות נשיא בתי הדין הרבניים ובעל תפקיד מטעם הנציבות למיגור העגונות. לגבי יישום נוהל הנשיאה בבתי המשפט האזרחיים נערך מחקר במחלקת המחקר של הרשות השופטת. בתום שנתיים מהתקנות הנוהל בתקנות בתי הדין יתקיים מחקר דומה, מצומצם יותר, ביחס ליישום הנוהל בבתי הדין. את מסקנות המחקר יבחנו נשיא בתי הדין ובעל תפקיד מטעם הנציבות למיגור העגונות, והם יקבלו יחד החלטות באשר להתאמות הנדרשות, אם יהיו כאלה. במקרה של חוסר אפשרות להגיע להסכמה - יכריע שר המשפטים.

ב. מתן זכות למתדיין להכניס עימו לדיון בבית הדין גורם מטפל מטעמו מדובר במלווה שיקל עליו את ההתמודדות עם הדיון הטעון רגשית. מקום ההסדרה בדן – תקנות הדיון.

ג. הכשרה בנושא אלימות במשפחה ופגיעות מיניות  
ההכשרה תועבר מדי תקופה לכל עובדי בית הדין, וכן לעובדות הסוציאליות של יחידת הסיוע שליד בתי הדין.  
מקום ההסדרה בדין – נהלים שיקבע שר המשפטים.  
הביצוע – באחריות אגף ההכשרות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.  
הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות.

## שקיפות ומנהל תקין

בתי הדין דנים בדלתיים סגורות, ואינם מחויבים לפרסם את פסקי דינם. מטבע הדברים קשה לנהל פיקוח ציבורי על פסיקתם ועל אופן התנהלותם. יתרה מכך, חרף כפיפות בתי הדין על פי חוק לסטנדרטים אזרחיים של שקיפות, ובפרט לחוק חופש המידע, בפועל הנתונים שהם מפרסמים אינם מאפשרים ביקורת רצינית על התנהלותם, שכן גם לפי הצהרות בתי הדין עצמם, מדובר בנתונים לקויים. נוסף על כך, מלבד הדיינים עצמם, פועל בבתי הדין הרבניים אגף הכפוף להנהלת בית הדין, ותפקידו לסייע לדיינים לפתור מקרי עגינות קשים - אגף עגונות. אגף זה מתנהל כמעט בלא נהלים, ובלא כפיפות לחובות בסיסיות של ציות לדיינים, של דיווח לדיינים או לעגונה שבעניינה האגף מטפל או של שמירה על זכויותיה.

## • הפתרונות המוצעים

### 1. הגדלת השקיפות

#### פעולות לקידום הפתרון

##### א. פרסום פסקי הדין של בתי הדין

אף שהדיינים מתנהלים בדלתיים סגורות, הפסקים יפורסמו בהשמטת פרטים מזהים של הצדדים, אלא אם בית הדין קבע אחרת מטעמים מיוחדים שיירשמו.<sup>8</sup>  
מקום ההסדרה בדין – סעיף 70 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

<sup>8</sup> ראו בעניין זה למשל הצעת חוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון - פרסום פסיקה בענייני משפחה), התשע"ג-2013 שבכתיבתה לקח חלק המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפועל במסגרת הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן.

ב. קביעת עיקרי הפעילות שאותם נדרשת הנהלת בית הדין לפרסם בדיווח השנתי לפי חוק חופש המידע

בין השאר תיקבע חובת דיווח על הפסיקות השונות בתביעות גירושין, בחלוקה לפי הרכבים ולפי הזמן שעבר מפתיחת התביעה עד מתן פסק הדין; על הסנקציות שהוטלו, בחלוקה על פי הרכבים, על פי סוג הפסיקה שקדמה להטלת הסנקציות ועל פי עמידה בתנאי החוק באשר לקביעת דיוני מעקב מעת הפסיקה עד הטלת הסנקציות ואחריהן עד מתן הגט; על מספר התיקים שנסגרו בכל שנה ללא גט, בחלוקה לפי סיבות הסגירה; על מספר התיקים הפתוחים ב"אגף העגונות" בהנהלת בתי הדין, בחלוקה על פי שנת פתיחה, לצד מספר התיקים שנסגרו בשנת הדיווח; על הפעולות השונות שביצע אגף עגונות, בחלוקה על פי שנת פתיחת התיק ומספר הפעולות שבוצעו בתיק.

מקום ההסדרה בדן – נוהל שתכתוב הנהלת בתי הדין בשיתוף עם הנציבות למיגור העגונות ועם היחידה הממשלתית לחופש המידע, ובמקרה של אי הסכמה - יכריע שר המשפטים.

הפיקוח – באחריות היחידה הממשלתית לחופש המידע. בחמש השנים הראשונות לקיום הנוהל, היחידה לא תסתפק בבירור תלונות בעניין זה בלבד, אלא תבדוק את יישום הנוהל באופן יזום. לאחר חמש שנים יקבע שר המשפטים אם נדרשת תקופת פיקוח יזום נוספת, ומתי יבחן העניין מחדש.

2. הגדרת נהלים לאגף עגונות

פעולות לקידום הפתרון

א. דיווח עתי

הדיווחים יימסרו מעת לעת לדיינים הדנים בתיק הגירושין, ולב"כ העגונה, או לעגונה עצמה, אם אינה מיוצגת. הדיינים בלבד, במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו, יוכלו להחליט על חיסיון דיווח, כך שהעגונה לא תראה אותו.

ב. קביעת אמות מידה להקצאת משאבים לתיקים השונים

אמות המידה והשימוש בהן יהיו שקופים לבית הדין, ובמידת האפשר גם לעגונות הרלוונטיות.

ג. קביעה כי כל קשר של נציג אגף עגונות עם העגונה ייעשה דרך בא כוחה, אלא אם אינה מיוצגת

השיחות עם עגונה שאיננה מיוצגת, ייעשו רק בנוכחותו של אדם נוסף, לפי שיקול דעתה. כלל השיחות מול העגונה יתועדו ויישמרו על ידי האגף.

ד. הגדרת הגבולות המותרים למשא ומתן שעורך נציג אגף עגונות בין הצדדים בתיק

הפיקוח – באחריות הרכב הדיינים המטפל בתיק.

מקום ההסדרה בדן – נוהל שתקבע הנהלת בתי הדין בהסכמת הנציבות למיגור העגינות (ולחלופין בהסכמת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים).  
פיקוח – באחריות הנציבות. לאחר חמש שנים תקבע הנציבות אם יש צורך בהמשך הפיקוח, ומתי תיבחן ההחלטה מחדש.

## ייצוג נשים

כערכאה דתית, רוב מכריע של בעלי התפקידים בבית הדין הם גברים. זוהי תוצאה של החרגת תפקידים דתיים מחוק שיווי זכויות האישה, ושל הפרת החוק והתנהלות מפלה של בית הדין. מובן שייצוג שווה לנשים הוא חלק מובן מאליו מיישום סטנדרטים אזרחיים שכל רשות בישראל מחויבת אליהם. אולם מעבר לכך, מכיוון שבית הדין דן לפי ההלכה, אשר מבחינה היסטורית ועל פי פרשנותה בבית הדין מבטאת חוסר שוויון מובהק בין נשים לגברים, הצורך בנשים שייצגו את נקודת מבטן של נשים גדול אף יותר מאשר ברשות אזרחית.

### • הפתרונות המוצעים

1. הגדלת ייצוג הנשים בוועדה לבחירת דיינים

#### הפעולה לקידום הפתרון

קביעה כי לפחות שניים מתוך שלושת נציגי הממשלה בוועדה לבחירת דיינים יהיו נשים כך יהיו בוועדה שש נשים לכל הפחות, מתוך שלושה עשר חברים.  
מקום ההסדרה בדן – סעיף 6(א) לחוק הדיינים.

2. הושבת נציגות ציבור ליד ההרכבים בבתי הדין

#### הפעולה לקידום הפתרון

קביעה כי לצד כל הרכב דיינים בבית הדין, ישבו שתי נציגות ציבור בעלות השכלה משפטית וניסיון רלוונטי בהכרעות בנושאים אזרחיים, נציגות הציבור יהיו חלק מההרכב (אם כי לכתחילה, כנאמר לעיל, מוצע לשלול את סמכותו של בית הדין ברוב התחומים האזרחיים), ובהכרעות בנושאים הלכתיים הן ישמשו כמשקיפות.

### מקום ההסדרה בדין – חוק הדיינים.

3. עיגון קביעת בג"ץ כי תפקיד מנהל בתי הדין פתוח בפני נשים

#### הפעולה לקידום הפתרון

שינוי הגדרת התנאים לכשירות המינוי כמנהל בתי הדין הרבניים

ישונה תנאי הכשירות לשמש כרב עיר, באופן שיאפשר התמודדות של אישה מתאימה למנהלת בתי הדין.<sup>9</sup>

מקום ההסדרה בדין – סעיף 13 לחוק הדיינים.

הפיקוח – יפורט בסעיף הבא.

4. יצוג הולם לנשים בכל התפקידים בבתי הדין: בפרט סמנכ"לית, עוזרות משפטיות והלכתיות, עובדות באגף עגונות

#### הפעולה לקידום הפתרון

יישום סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הקובע כי בקרב עובדי שירות המדינה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים<sup>10</sup>

הפיקוח – באחריות רפנט מיוחד בנציבות שירות המדינה, שיהיה אחראי לפקח על ייצוג הולם לנשים בבתי הדין באופן אישי. אחת לשנה הוא יגיש למנהל בתי

הדין הרבניים ולשר המשפטים, וכן יפרסם בפומבי, מסקנות לגבי מידת יישום הסעיף בבתי הדין והמלצות להמשך.

#### פיקוח על עבודת בתי הדין

אף כי בעשרות השנים האחרונות השתפרה דרמטית התנהלות בית הדין, בעיקר בזכות ביקורת ציבורית,<sup>11</sup> המצב הנוכחי עדיין אינו מספק, וכאמור בכמה הזדמנויות

לעיל, בית הדין עדיין אינו רואה עצמו מחויב לסטנדרטים אזרחיים. דרך מרכזית לשיפור המצב בתחום זה היא הגדלת כפיפותו למנגנוני ביקורת אזרחיים.

<sup>9</sup> זאת בהמשך לפסיקת בג"ץ בעתירה שהגישו מבוי סתום, נעמ"ת - תנועת נשים עובדות ומתנדבות וויצ"ו - הסתדרות עולמית לנשים ציוניות (בג"ץ 8213/14 בתיה כהנא דרור ואחי' נ' השר לשירותי דת ואחי'), ובהתאם להצעת חוק הדיינים (תיקון – כשירות למנהל בתי הדין הרבניים), התש"ף-2020 שכתבו מרכז רקמן ואמונה - תנועת האישה הדתית לאומית.

<sup>10</sup> ראו למשל עבודתם של מרכז רקמן ושל עתים למינוי עוזרות משפטיות בבתי הדין.

<sup>11</sup> בהקשר של הביקורת מנקודת המבט של מנהל ציבורי, ראו תיאור חלקי אצל פינקשטיין.



• הפתרונות המוצעים

1. הגדלת אחריות משרד המשפטים על פעילות בתי הדין

פעולות לקידום הפתרון

א. העברת בתי הדין הרבניים מהמשרד לשירותי דת לאחריותו של משרד המשפטים  
מקום ההסדרה בדין – החלטת ממשלה באישור הכנסת.

ב. הוספת אישור שר המשפטים לתקנות הדיון בבתי הדין ויצירת אחידות בינן לבין תקנות בית המשפט לענייני משפחה, בכל מקום שאין סיבה לקבוע הבדל  
מקום ההסדרה בדין – חשבד"ר.

2. הותרת כפיפותם של דייני בית הדין לנציב התלונות על השופטים

הפעולה לקידום הפתרון

גניזת הצעת החוק למינוי נציב מיוחד לתלונות על דיינים, בנפרד מהתלונות על השופטים

אפיק פעולה שלישי: שימוש בכלים אזרחיים לפתרון הבעיה

אחריות מדינתית רחבה על פתרון בעיית העגינות

העגינות איננה תופעה טבעית; היא תופעה חברתית, שיוצרת ההלכה ושמדינת ישראל בחרה לתת לה מקום בחקיקה. מכיוון שכך, האחריות לפתרון הבעיה מוטלת לפתחה של מדינת ישראל, יותר מאשר בעיות חברתיות אחרות. עד רק ארגוני החברה האזרחית פעלו לפתרון הבעיה, והגישו סיוע לנשים שחיהן נעצרו בשל השילוב בין הלכה לחוק. כדי למגר את התופעה לחלוטין, המדינה צריכה לפעול לוקחת לקידום פתרונות רוחב לבעיה, ולהגיש סיוע לאנשים ונשים הזקוקים למזור.

• הפתרונות המוצעים

1. הקמת גופים ייעודיים לטיפול בבעיה

פעולות לקידום הפתרון

א. הקמת נציבות למיגור העגינות' תחת משרד המשפטים

במודל דומה לנציבות לשוויון זכויות בעבודה או לנציבות לזכויות אנשים עם מוגבלויות, הנציבות תהיה אחראית לבחון את הבעיה על כל היבטיה, ולקדם עבורה פתרונות מכל הסוגים – הצעות חקיקה, פיקוח על יישום החקיקה הרלוונטית, הנגשת פתרונות לציבור והעלאת מודעות ומתן מעטפת לעגונה שתקל עליה לקבל את הגט ולהתמודד עם ההשלכות הנלוות. נוסף על כך יהיו לנציבות סמכויות פיקוח על עבודת הגופים הרלוונטיים השונים, כפי שמפורט בסעיפים שונים של מתווה זה, ולהורות להם לתקן את התנהלותם במידת הצורך, ואף להגיש כתבי אישום נגד סרבני גט.

מקום ההסדרה בד"ן – החלטת ממשלה.

הפיקוח – באחריות ועדה מיוחדת שתוקם בכנסת. פירוט בנושא מופיע בסעיף הבא. פעם בשנה הנציבות תדווח לוועדה על פעילותה.

ב. הקמת 'הוועדה למיגור העגינות' בכנסת, ועדת משנה משותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט ולוועדה לקידום מעמד האישה

הוועדה תעסוק במעקב פרלמנטרי על סטטוס בעיית העגינות בישראל ועל הפתרונות המקודמים לה, כותדון בכל נושא שיש לדון בו בוועדה מוועדות הכנסת ונוגע בעגינות.

מקום ההסדרה בד"ן – תקנון הכנסת.

2. עיגון יום העגונה

הפעולה לקידום הפתרון

קביעת תענית אסתר כיום העגונה הלאומי

מקום ההסדרה בד"ן – חוק ייעודי חדש שיחוקק בעקבות מתווה זה, ועניינו מיגור העגינות (להלן "החוק למיגור העגינות").

3. דיוק המענה מטעם הסיוע המשפטי

## פעולות לקידום הפתרון

א. שלילת זכאות סרבן גט לסיוע משפטי במסגרת תביעת הגירושין המדינה לא תממן את ייצוגו של סרבן גט הנתבע בתביעת גירושין. הדבר לא יפגע בזכאותו לסיוע משפטי בסוגיות אחרות, גם כאלה שמתנהלות מול מסורבת הגט. יובהר כי על פניו, מי שאינו סרבן גט אין סיבה שייטבע בתביעת גירושין. מי שבכל זאת נתבע בתביעת גירושין ומבקש סיוע משפטי, יידרש לאישור בכתב של הממונה המחוזי מדוע הוא אינו סרבן גט.

מקום ההסדרה בדן – הנחיה של שר המשפטים שיבהיר את החוק והתקנות הקיימים. הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות. פעם בשנה ידווח הסיוע המשפטי לנציבות למיגור העגינות על כל התיקים שבהם ניתן באותה השנה סיוע משפטי לנתבע בתביעת גירושין (ללא פרטים מזהים), ותסביר מדוע לא מדובר בסרבני גט. הנציבות תהיה מוסמכת להורות על הפסקת הסיוע במקרה שבו השתכנע כי מקבל הסיוע הוא סרבן גט.

ב. קביעת זכאות למסורבי ומסורבות גט לסיוע משפטי, ללא תלות במבחני הכנסה מקום ההסדרה בדן – החוק למיגור העגינות.

ג. חובת הכשרה בנושא סרבנות גט וייצוג בבתי הדין הרבניים לעורכי הדין המייצגים מטעם הסיוע בתיקי משפחה מקום ההסדרה בדן – נהלי הסיוע המשפטי. הביצוע – באחריות הסיוע המשפטי בשיתוף הנציבות למיגור העגינות. הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות. פעם בשנה ידווח הסיוע המשפטי לנציבות למיגור העגינות מהו מספר עורכי הדין המייצגים מטעמו בתיקי משפחה, בחלוקה לפי עורכי דין שעברו הכשרה ועורכי דין שלא עברו הכשרה. הנציבות תהיה מוסמכת לאסור את המשך פעילותו של עורך דין שלא עבר הכשרה.

ד. ניהול רשימה של עורכי הדין המומחים בייצוג בבתי הדין בכלל ובסרבנות גט בפרט בכל מקרה של סיוע לתובע או לתובעת גירושין, אם הדבר אפשרי, ימונה אחד מעורכי דין אלה לייצוג בתיק. מקום ההסדרה בדן – נהלי הסיוע המשפטי. הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות. פעם בשנה ידווח הסיוע המשפטי לנציבות למיגור העגינות מהי רשימת המומחים, כמה תיקים של תובעי גירושין הגיעו לעורכי דין אלה וכמה לעורכי דין אחרים. הנציבות תעריך את המצב, ואם יהיה צורך, תחליט יחד עם הסיוע על צעדים לשיפורו.

## הרחבת הסנקציות על סרבנות גט

כאמור, על אף שהמחוקק נתן סמכות רחבה לבתי הדין לאכוף סרבני גט לתת את הגט, שימושם של בתי הדין בכלים שניתנו להם הוא מצומצם ביחס לרוחב תופעת סרבנות הגט. במקביל לקידום מדיניות אחרת בתוך בתי הדין, וכמאמץ משלים, יש להרחיב את אפשרותם של בתי המשפט להטיל סנקציות על סרבנות גט.

- הפתרונות המוצעים

1. הפללת סרבני גט

### הפעולה לקידום הפתרון

קביעה כי הימנעות ממתן גט לצורך סחיטת בן הזוג המעוניין בגירושים מקיימת את יסודות עבירת הסחיטה באיומים, לפי סעיף 428 לחוק העונשין מקום ההסדרה בדין – הנחיות פרקליט המדינה ונהלי המשטרה.

הפיקוח – באחריות הנציבות למיגור העגינות. במשך חמש השנים הראשונות לאחר קביעת ההנחיות והנהלים, יעבירו המשטרה והפרקליטות לנציבות למיגור העגינות דיווח שנתי על מספר התלונות שהוגשו על סרבנות גט ומספר התיקים שנפתחו. לאחר חמש שנים הנציבות תחליט אם יש צורך בהמשך הדיווח, ואם כן תקבע מתי הדבר יישקל מחדש.

2. קביעת סרבנות גט כעוולה נזיקית

### הפעולה לקידום הפתרון

קביעת סרבנות גט תיקבע כעוולה עצמאית בנזיקין.

בהתאם להגדרה שהוצעה במבוא למתווה, יסודות העוולה יהיו בקשה להתגרש שאחד מבני הזוג הביע בפני בן הזוג השני, סירוב של בן הזוג השני לשתף פעולה עם הגירושים, בין אם סירוב עקרוני ובין אם התניית שיתוף הפעולה בתנאים, חלוף 180 יום מאז הבקשה או קיום תנאים מיוחדים שיאפשרו את קיצור התקופה (למשל אלימות קודמת מצד הסרבן). על עוולה זאת ייקבע פיצוי ללא הוכחת נזק, בסך של 300 ש"ח ליום סרבנות.

מקום ההסדרה בדין – פקודת הנזיקין [נוסח חדש].

## ביטול המשמעויות האזרחיות של העגינות

מעבר לקושי הרגשי הגדול להיות נשוי בעל כורחך, ומעבר למשמעויות הברורות לגבי האפשרות לשקם את חיי המשפחה של האדם, לעגינות השלכות אזרחיות. גם אם לא מבוטלת העגינות עצמה, אין כל הצדקה לכך שהעגונה תתמודד גם עם הכבדות אזרחיות משום שהיא רשומה כנשואה. מערכת המשפט הישראלית הולכת ומרחיבה את ההכרה במצב האמיתי של הקשר בין בני הזוג, על חשבון הרישום, ובמקרה של עגונות הדבר צריך להיות מובן מאליו ולהיעשות באופן הפשוט ביותר.

- הפתרונות המוצעים

1. מתן אישור עגינות שיאפשר קבלת זכויות של גרושה

### הפעולה לקידום הפתרון

קביעת אפשרות לעגונים ועגונות לפנות לנציבות בבקשה לקבל אישור עגינות הקריטריונים לקבלת האישור ייגזרו מהגדרת תופעת העגינות, כפי שהובאה במבוא למתווה זה. ייקבע בחוק כי כל זכאות של גרוש תינתן גם לעגון. מקום ההסדרה בדין – נהלי הנציבות למיגור העגינות.

### הטלת אחריות אתית על עורכי דין המעודדים סרבנות גט

מכיוון שהחוק הישראלי מאפשר סרבנות גט, שימוש בגט ככלי במסגרת הליכי הגירושים הוא מהלך נפוץ. המערכת בישראל בנויה כך שנדרשת הרבה יושרה כדי להתגבר על הפיתוי להשתמש בכלי ההרסני שניתן לצדדים, כלי שעשוי לאפשר לצד שהגירושים דחופים לו פחות להשיג הישגים פנטסטיים בסוגיות אחרות שחשובות לו יותר. למרבה הצער, לא מעט עורכי הדין, שמבינים את המערכת ואת חסרונותיה הרבה יותר מאשר הלקוחות, הם שמעודדים את לקוחותיהם לעשות שימוש בכלי הזה.

- הפתרונות המוצעים

1. הרחבת אחריותם האתית של עורכי הדין

## הפעולה לקידום הפתרון

התוויית התנהלות ראויה של עורכי דין בקשר עם סרבנות גט, באופן שיצמצם את התופעה ועל בסיס הנחה לפיה מדובר בהתנהלות פסולה ואסורה מקום ההסדרה בדין – גילוי דעת של ועדת האתיקה הארצית של לשכת עורכי הדין. הפיקוח – לשכת עורכי הדין, באמצעות תלונות שיוכלו להגיש מסורבות הגט ועורכי דיין, וכן הנציבות למיגור העגינות.

## אפיק פעולה רביעי: יצירת תחרות לבית הדין

### הגדלת חופש הנישואים והגירושים

מעבר לקושי האינהרנטי בכך שאין בישראל חופש נישואים וגירושים, מתן הסמכות הבלעדית לרבנות ולבתי הדין הרבניים מאפשרת להם להתחמק מהתמודדות עם התנגשויות בין ההלכה לבין צרכיה העדכניים של החברה בישראל. לכן, למשל, בחו"ל מיושמים פתרונות מקדימים לבעיית העגינות שאינם מיושמים כאן. בתי הדין בחו"ל יודעים שכדי לשמור על מעמדם בקרב האוכלוסייה היהודית, עליהם להתאים את עצמם לצרכי השעה. ככל שגם לאוכלוסייה היהודית בישראל יהיו אפשרויות יותר מגוונות להינשא ולהתגרש, כך השירות שיתנו הרבנות ובתי הדין הרבניים ישתפר. אין זה המקום להרחיב באשר לדרכים השונות להחיל בישראל חופש נישואים וגירושים, אולם נתייחס בקצרה הן לצורך לפעול למען שינוי רחב בנושא והן לאפשרות לקדם פתרונות חלקיים שישפרו את המצב ולו במעט.

### • הפתרונות המוצעים

#### 1. הגדרה מחדש של אפשרויות הנישואים והגירושים בארץ

### הפעולה לקידום הפתרון

#### כינון חופש נישואים וגירושים

לאורך השנים הוצעו הצעות רבות באשר לדרך הנכונה ביותר לכוון כאן חופש נישואים וגירושים. ההצעה העדכנית ביותר היא הצעתם של המרכז ליהדות ומדינה מבית מכון הרטמן ומרכז מנומדין למשפט יהודי ודמוקרטי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן. שם אפשר לראות הרחבה גם בהצעות קודמות.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> כל חתן וכל כלה - מתווה לאתגרי הנישואין בישראל : <https://heb.hartman.org.il/all-brides-and-grooms-the-challenges-of-marriage-in-israel>

### פעולות לקידום הפתרון

א. קביעה כי נישואיו של מי שנישא מחוץ לישראל בנישואים אזרחיים, ולא ערך בנוסף לכך חופה כדת משה וישראל, יותרו במקרה הצורך בבית משפט לענייני משפחה זאת בניגוד למצב הקיים היום, שבו גם זוג שהתאמץ ונסע לחו"ל כדי לערוך את נישואיו שלא ברבנות, יוכל להתגרש אך ורק בבתי הדין הרבניים. מקום ההסדרה בדן – חוק שיפוט בענייני התרת נישואין (מקרים מיוחדים וסמכות בין-לאומית), התשכ"ט-1969.

ב. ביטול עבירת הימנעות מרישום נישואים שנערכו באופן פרטי, בניגוד להימנעות מרישום נישואים אזרחיים שנערכו בחו"ל היום קובע החוק בישראל כי מי שעורך טקס נישואים פרטי חייב לדווח עליו, ואם אנו עושה כן הוא אחראי בפלילים. כלומר, לא רק שמדינת ישראל אינה מוכנה להכיר בדרכים שונות להתחתן, היא אף אינה מאפשרת להתחתן בדרך אלטרנטיבית בלא לזכות בהכרה. מקום ההסדרה בדן – סעיף 7 בפקודת הנישואין והגירושין (רישום).

### סיכום

מטרתנו: מיגור העגינות, קרי, עולם עם אפס עגונות. נקודת המוצא היא שאסור להשלים עם מערכת שבה בידי אחד מבני הזוג יש כוח להכריח את השני להישאר בנישואין לא רצויים. המתווה שהצענו מבוסס על הבנת הגורמים המערכתיים במישורים שונים אשר מונעים את ההגעה למטרה זו של אפס עגונות, וכולל פתרונות שונים, כגון חקיקה, פיקוח, הכשרה וחינוך. הצענו פתרונות מונעים כגון חתימת על הסכמים למניעת סרבנות גט כברירת מחדל; תיארונו את הבעייתיות במערכת בתי הדין הרבניים ועם הדיינים עצמם והצענו, בין היתר, דרכים לשפר את פעולתם ולוודא שיתנהלו באופן תקין ושקוף; בהקשר זה גם הצענו דרכים לחיזוק התחרות לבתי דין; בדקנו את האחריות של המערכת המשפטית האזרחית והצענו מהלכים אפשריים לטיפול בבעיית העגינות בכלל ובעגונות בפרט; העלינו הצעות המתייחסות לצמצום ההשלכות הנובעות מהיותה אישה עגונה; הצענו דרכים להעלות את המודעות לבעיה דרך הכשרות וחינוך בפורומים שונים, והמלצנו על הקמת גורמי פיקוח, ובייחוד, נציבות אשר תהיה אחראית לפיקוח וקידום בכל הקשור לבעיית העגינות בישראל. אין פתרון אחד לבעיית העגינות. על מנת להגיע למטרה של אפס עגינות יהיה צורך במאמץ רב מערכת. פיתרון זה אומנם מורכב מחלקים שונים, אולם העקרונות העומדים בבסיסו פשוטים. מיגור העגינות נמצא בהישג ידו.