

## משרד המשפטים

---

### פעולות הביקורת

בהנהלת בתי הדין הרבניים ובשני בתי דין אזוריים (תל אביב ופתח תקווה) נבדקו מזכירות בתי הדין הרבניים. כמו כן בדק משרד מבקר המדינה אם תוקנו הליקויים שפורסמו בעניין בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004) (עמ' 515). נבדקה גם אבטחת המידע במערכת המידע הממוחשבת מכמה היבטים.

נבדק יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים וב-27 רשויות ציבוריות (מהן 20 משרדי ממשלה). נבדקו העמדת המידע לרשות הציבור - נגישותו, איכותו ושלמותו וההיערכות ליישום החוק.

במסגרת בדיקה מערכתית נבדק הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל בפרקליטות המדינה ובלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) נבדקו ההסדרים שנקבעו לטיפול במבקשי מקלט מדיני ויישומם, וכן גיבוש הסדרים לטיפול במבקשי מקלט שהסתננו לישראל מגבול מצרים (ראו עמ' 97).



## סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים

### תקציר

בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. יש להם סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים, וכן סמכויות מקבילות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה ועניינים הכרוכים בתביעת הגירושין לרבות מזונות לאישה ולילדי הזוג. מדי שנה בשנה נפתחים בבתי הדין עשרות אלפי תיקים; בשלוש השנים 2004-2006 נפתחו כ-191,000 תיקים ונסגרו כ-195,000.

הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן - הנהלת בתי הדין), שבראשה עומד מנהל בתי הדין, היא יחידת סמך במשרד המשפטים והיא אחראית לניהול בתי הדין בכל הקשור לתקציב, לכוח אדם, למינהל, לצידוד ועוד.

### פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל בבתי הדין הרבניים, ובין היתר, את אופן התנהלותן של מזכירות בתי הדין; בכלל זה נערכה ביקורת מעקב אחרי תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 54 של מבקר המדינה<sup>1</sup> (להלן - הדוח הקודם); כמו כן נבדקו היבטים אחדים של אבטחת מידע. הבדיקה נערכה בהנהלת בתי הדין ובשני בתי דין אזוריים (תל-אביב ופתח תקווה). לצורך הבדיקה קיבל משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת מהנהלת בתי הדין קובץ נתונים ממוחשב בנוגע לתיקים שנפתחו בחמישה בתי דין אזוריים, לתקופה מינואר 2001 ועד דצמבר 2006.

### עיקרי הממצאים

#### סדרי הטיפול של מזכירות בתי הדין בתיקים

מזכירות בתי הדין היא מנגנון מינהלי המסייע לפעילות השיפוטית, אשר לאופן ולאיכות הטיפול שלו בסדרי המינהל יש השלכות, בין היתר, על מהירות ועל איכות התהליכים השיפוטיים. בכלל סדרי המינהל נמנים הליכים לזירוז מתן הגט לאחר פסק הדין לגירושין; מעקב אחר תיקים לא פעילים וטיפול בהם; סדרי יישום החלטות בית הדין; ועדכון המידע של המערכת הממוחשבת.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה על סדרי עבודת המזכירות. הבדיקה נערכה בעיקרה בבתי הדין האזוריים בתל אביב ובפתח תקווה וזאת באמצעות מדגם של כ-21% מכלל התיקים (252) בבית הדין בתל אביב ושל כ-40% (42) מאלה שבפתח תקווה, ובסך הכל נבדקו 71 תיקים.

1 "בתי הדין הרבניים", דוח שנתי 54 של מבקר המדינה (2004), עמ' 515.

בדיקת המדגם העלתה ליקויים בטיפול בכ-83% מהתיקים שנבדקו בבית הדין בתל אביב ובכ-71% מאלה שנבדקו בבית הדין בפתח תקווה. בכמחצית מהתיקים שנבדקו בשני בתי הדין האמורים הועלו מספר ליקויים. שיעור כה גבוה של ליקויים מלמד על פגמים תפעוליים רבים. להלן פרטי הליקויים שהועלו בתיקים השונים בחתך נושאי.

1. עיכובים בטיפול המזכירות בסידור גט : לאחר מתן פסק הדין לגירושין על ידי בית הדין, ייחשבו בני הזוג כגרושים רק לאחר שיעברו הליך המכונה "סידור גט". לשם כך יש לפתוח תיק לסידור גט.

נדרשת יוזמה מצד המזכירות שתתריע בפני בית הדין, כי פסקי דין למתן גט אינם מקוימים במועד. חרף זאת מזכירות בתי הדין אינן בודקות מיוזמתן אם פסקי הדין של בתי הדין קוימו ואין מנגנון לשליחת תזכורת לצדדים על זכויותיהם המאפשר לבתי הדין ליזום בעצמם מתן צווים לאכיפת פסקי דין, כסמכותם בחוק.

משרד מבקר המדינה העלה כי ב-17% מ-71 התיקים שנבדקו היו עיכובים בהליך סידור הגט כשב-12% מהם עד מועד עריכת הביקורת, טרם בוצע סדור הגט, במשך חודשים ושנים. עקב אי גילוי יוזמה מספקת מצד המזכירות בזירוז ההליך הועלו גם מקרים בהם סידור הגט "נדחה ללא תאריך" והטיפול בהם נדחה עד שהוגשה בקשה לבית הדין על ידי הצד שנפגע, בין היתר, למתן צווים לאכיפת פסק הדין, ואם לאו, נשאר התיק כ"אבן שאין לה הופכין".

2. העדר מעקב של המזכירות אחר הטיפול בתיקים : מזכירות בית הדין אמורה לעקוב אחר התקדמות הטיפול בתיק כדי למנוע עיכובים בהליך השיפוט. מעקב פעיל של המזכירות יש בו כדי למנוע סחבת והתמשכות הטיפול. התמשכות הטיפול שלא לצורך עלולה לפגוע במי מבעלי הדין. היא אף יוצרת עומס על מערכת בתי הדין ועלולה לפגוע ביכולתה לשרת את הציבור.

הבדיקה העלתה כי כ-14% מהתיקים שנבדקו בשני בתי הדין נשארו פתוחים ולא ננקטה בהם כל פעולה של המזכירות לקידום ההליכים בהם, וזאת במשך כחמישה חודשים ועד למעלה משנתיים.

3. רישום שגוי במערכת הממוחשבת : מזכירות בית הדין אמורה להזין למערכת הממוחשבת כל נתון חדש הנוגע לתיקים. הרישום במערכת הממוחשבת הוא גם כלי מידע ניהולי, ולכן רישום לא מדויק או שגוי פוגע גם ביכולת הניהול והבקרה.

המזכירות אמורה לסגור תיקי גירושין במערכת הממוחשבת לאחר מתן פסק הדין לגט. הבדיקה בבית הדין בתל אביב העלתה כי לגבי כ-48% מהתיקים שנדגמו שם הרישום של מועד סגירת התיקים במערכת הממוחשבת היה שגוי וכ-53% מהתיקים בבית הדין בפתח תקווה טרם נסגרו במערכת, אף שחלפו כשנה ועד למעלה מארבע שנים ממועד מתן פסק הדין.

שיעור משמעותי זה של רישומים שגויים יש בו כדי להציג תמונה מעוותת למנהלים ולמקבלי החלטות.

### השירות למתדיינים

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. משך הזמן העובר בבתי הדין הרבניים ממועד פתיחת התיק ועד לקבלת גט עלול להתארך תוך עינוי דין.

1. לשכות ייעוץ והכוון: יחידות סיוע אמורות לתת שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה. ביחידות אלה יועסקו עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ופסיכיאטרים. בדוח הקודם כבר נאמר כי לא הוקמו בבתי דין רבניים יחידות סיוע, כמתחייב מהחלטת הממשלה בעניין זה בשנת 1998<sup>2</sup>. הביקורת הנוכחית העלתה כי עד ינואר 2008, עדיין לא הוקמו יחידות סיוע בבתי הדין.

2. מסורבות גט ועגונות: בדוח הקודם צוין, כי בתקציב בתי הדין כלול סעיף שנועד למימון פעולות להתרת עגונות ומסורבות גט, וכי הנהלת בתי הדין לא קבעה נהלים ומבחנים לתשלומים הללו. בנושא זה גם הביקורת הנוכחית העלתה שטרם נקבעו קריטריונים למתן סיוע כספי לבעלים המסרבים לתת גט לנשותיהם כדי לעודדם לעשות כן.

3. בורות: בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק קבע באפריל 2006 כי "אין לבדור [בתי הדין הרבניים] סמכות לדון ולהכריע בעניין שאינו ממין העניינים המצוין במסגרת סמכותו הייחודית לפי החוק או בסמכותו המקבילה, אפילו ניתנה הסכמת הצדדים לשיפוט. לפי אותה תפיסה, אין לביה"ד כוח וסמכות להכריע במחלוקת כבורר מכוח הסכם בורות בין בעה"ד [בעלי הדין] בעניין שעל פי טיבו אינו בתחום סמכותו לפי הדין"<sup>3</sup>. למרות זאת העלה משרד מבקר המדינה כי ממאי 2006, לאחר פסק הדין דלעיל, נפתחו בבתי הדין הרבניים 257 תיקי בורות בנושאים שאינם בתחום סמכותם על פי הדין.

### טיפול הנהלת בתי הדין בענייני דינים

משרד מבקר המדינה בדק ענייני מינהל אחדים הקשורים בדיונים ולהלן הממצאים.

1. נוכחות דינים בבית הדין: בדוח הקודם העלה מבקר המדינה כי למרות הנחייתו של שר הדתות דאז פרופ' שמעון שיטרית לגבי התחלת שעות העבודה וסיומן בבתי הדין, 15 מתוך 25 דיונים בבית הדין בתל אביב סיימו את עבודתם בשעה מוקדמת יותר מהנדרש בהנחיה.

גם נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן - הנציבות) בראשותה של גב' טובה שטרסברג כהן, שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), (להלן הנציבה), ציינה בדוח שלה לשנת 2005, כי תופעות של דינים המאחרים או המקדימים לצאת רווחות בבתי הדין הרבניים ופוגעות בתקינות ההליכים המתנהלים בהם.

הביקורת הנוכחית העלתה כי מנהל בתי הדין הרבניים הרב אליהו בן דהן ונשיא בית הדין הרבני הגדול הרב שלמה עמר, טיפלו בנושא בשלוש השנים האחרונות (2004-

2 באוקטובר 1998 החליטה הממשלה ש"תוקמנה יחידות סיוע, בדומה לבתי דין למשפחה, ליד בתי דין רבניים".

3 בג"ץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הגדול בירושלים (טרם פורסם).

2007), בין היתר באמצעות שליחת מכתבים אישיים לדיינים ועריכת שימועים לדיינים המאחרים תוך כדי הבהרה שבמידת הצורך יועבר הנושא לטיפול הנציבות.

2. מגורי דיינים שלא במקום כהונתם: כל מי שמגיש לוועדת המינויים בקשה להתמנות לדיין, נדרש לחתום על התחייבות להתגורר בתחום השיפוט של בית הדין שבו הוא מכהן. משרד מבקר המדינה ציין כבר בדוח הקודם, כי 36% מבין הדיינים שכיהנו באותה עת, לא גרו במגורי קבע באזור מושב בית הדין.

הנציבה קבעה בחוות דעת לשנת 2005, כי מקום מגורים מרוחק גורם לאיחורים, לעזיבות מוקדמות את בית הדין ולשחיקה בתפקודו של הדיין; אי לכך על הדיינים שחתמו על התחייבות לשנות את מקום מגוריהם לקיים אותה כלשונה.

במסגרת דוח הנציבות לשנת 2006 העלתה הנציבה כי אף על פי ששר המשפטים שלח לדיינים מכתבי אזהרה והנציבות פנתה אליהם במכתבים אישיים, טרם העתיקו שמונה מהם את מקום מגוריהם כנדרש; אי לכך המליצה הנציבה לוועדת המינויים לדיינים שתציע לסיים את כהונתם של דיינים אלה. הוועדה טרם דנה בנושא זה עד מועד סיום הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר המשפטים והנהלת בתי הדין יפיקו את מלוא הלקחים והמסקנות המתבקשים בנושא זה. מן הראוי גם, ששר המשפטים וועדת המינויים יתנו דעתם לעניין מגורי הדיינים גם לגבי הדיינים המכהנים וגם בעת מינוי דיינים חדשים בעתיד.

3. הרכבים חסרים בבית הדין: חוק הדיינים, התשט"ו-1955, קובע ככלל כי בית הדין האזורי ידון בשלושה, למעט מספר חריגים המנויים בו, שבהם הוא ידון בדיין אחד. בית המשפט העליון ישב לא אחת על המדוכה בעניין זה וקבע כי החלטה הניתנת בעקבות דיון ולו גם דיון חלקי, בהרכב חסר, הינה בטלה ומבוטלת.<sup>4</sup>

מחוות הדעת שפרסמה הנציבה בנושא ביוני 2006 עולה, כי יש ונכפתה הסכמה של המתדיין לקיום דיון בהרכב חסר, אחרת יידחה הדיון למועד בלתי ידוע או שנוצר מצב שבו לא ניתן היה לקיים דיון ענייני בתיק ומועד הדיון נדחה פעם אחר פעם, באופן שנוצרה סחבת מתמשכת הפוגעת בזכויות דיוניות ומהותיות של הצדדים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי ב-14 מבין 54 תיקים (כ-26%) התקיימו הדיונים בבית הדין בתל אביב בהרכב שמלכתחילה נקבע כהרכב חסר. הדבר גרם לדחיות במועדי הדיון במספר חודשים.

4. עיסוק נוסף של דיינים: בשנת 2004 העלתה הנציבה כי לחלק מהדיינים עיסוקים נוספים על העבודה בבית הדין. שר המשפטים דאז מר יוסף (טומי) לפיד הנחה את מנהל בתי הדין הרבניים, כי דיין המבקש לעסוק בעבודה נוספת, נדרש להגיש מידי שנה בשנה בקשה מחודשת שתועבר לאישורם של נשיא בית הדין הרבני הגדול ושר המשפטים.<sup>5</sup>

4 בג"ץ 3520/95 צוברת נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים, פ"ד נ(5) 50,53, ובג"צ 7/83 ביארס נ' בית הדין הרבני האזורי חיפה, פ"ד לח(1) 673,687.

5 לעניין עיסוק נוסף של שופטים, ראו דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק "פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 883.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מסוף ינואר 2005 לא פנתה הנהלת בתי הדין לדיינים שהיה להם עיסוק נוסף על מנת שיחדשו בקשותיהם כנדרש.

5. סדרי עריכת פרוטוקול הדיון: פרוטוקול מהדיון המתנהל בבית הדין נכתב ידנית או מודפס על ידי אדם שהוסמך לכך (ספרא דדינא). בדוח לשנת 2006 דווחה הנציבה על שיפור בנושא הפרוטוקולים בבתי הדין.

בדיקת התיקים במדגם בבית הדין בפתח תקווה העלתה כי כל הפרוטוקולים שנבדקו היו מוקלדים; בדיקת התיקים במדגם בבית הדין בתל אביב העלתה כי בכ-26% מהתיקים (14 מתוך 54) שהתנהלו במהלך שנת 2006, הפרוטוקולים היו כתובים בכתב יד לא קריא, כולל מחיקות ושיבושים. במצב דברים זה בעלי הדין או באי כוחם מתקשים לעיין בהם ולהבינם, לא ניתן לוודא אם הם משקפים נאמנה ובאופן מלא את מה שנטען במהלך הדיון, והדבר עלול גם לגרום לבעיה בערכאות הערעור.

### סדרי העסקת עובדים

#### ק ר ב ה מ ש פ ח ת י ת

העסקת קרובי משפחה בשירות הציבורי, שלא על פי כללי מינהל תקין, פוגעת בעיקרון שוויון ההזדמנויות ועלולה ליצור מצב של ניגוד עניינים.

על פי הוראות התקשי"ר שהיו בתוקף עד שנת 2007<sup>6</sup>, לא יתקבל מועמד למינוי לעבודה ביחידה אם מועסק באותה יחידה עצמה קרוב משפחה שלו; לא יתקבל מועמד למינוי לעבודה במשרד אם מועסק כבר ביחידה אחרת של אותו משרד קרוב משפחה שלו, והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם.

בינואר 2005, בעקבות פניית נציבות שירות המדינה, ערכה הנהלת בתי הדין בדיקה והעבירה לנציבות שירות המדינה בקשות לאשר העסקת שמונה עובדים שלהם יש קרובי משפחה בבתי הדין. לגבי ארבעה מהם ציינה הנהלת בתי הדין כי הם לא רשמו פרטים בדבר קרבתם המשפחתית בשאלונים האישיים שמילאו בעת קבלתם לעבודה, כנדרש.

מאותו מועד ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2007, לא נקטה הנהלת בתי הדין צעדים נגד העובדים שבעת קבלתם לעבודה לא הודיעו לה על קרבתם לעובדי בתי הדין.

בנוסף, בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין קובץ העובדים בבתי הדין הרבניים לבין מרשם האוכלוסין על מנת לאתר עובדים שיש להם קרובי משפחה הועלו שלושה עובדים נוספים לאלה שהעלתה הנהלת בתי הדין בבדיקתה; שלושתם עבדו באותם בתי הדין שבהם עבדו קרוביהם והם לא דיווחו על כך בשאלונים האישיים בעת קבלתם לעבודה, כנדרש.

#### ה ע ס ק ת א י ש ה ב ב י ת ה ד י נ ה ר ב נ י ב פ ת ח ת ק ו ו ה - ה ע ד ר ש ו ו י ו נ

לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי וכו'.

6 כללי שירות המדינה (מינויים)(סייגים בקרבת משפחה), התשכ"ט-1969.

לפי הוראת נציבות שירות המדינה הועברה עובדת - שעבדה שש שנים בבית הדין הרבני בתל אביב ושימשה בפועל בתפקיד "מזכיר בית דין" - לבית הדין בפתח תקווה, עקב קיום קרבה משפחתית בינה לבין המזכיר הראשי. העובדת הייתה אמורה להתחיל בעבודתה בסוף נובמבר 2006. מספר ימים לפני כן פנו דייני בית הדין בפתח תקווה אל מנהל בתי הדין והודיעו לו כי "הואיל ומקדמת דנא נהוג בעירנו שכל הפקידים בבית הדין הם גברים, אין לפרוץ בשום אופן גידרם של ראשונים ואין להעסיק אישה בכותלי בית הדין בשום צורה".

עד אוקטובר 2007 טרם מונה עובד לתפקיד המזכיר הראשי בבית הדין בפתח תקווה. חסרונו פוגע קשות בתפקוד בית הדין ובציבור המתדיינים הבא בשעריו שאינו מקבל את השירות המגיע לו. המצב גם פוגע בשוויון ומהווה הפרה בוטה של החקיקה ושל הוראות הרשויות המוסמכות השונות שעסקו בפרשה והורו לפעול לשיבוץ אישה בבית הדין בפתח תקווה.

### טיפול בהפרות משמעת של עובדים

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול בהפרות משמעת של עובדים בבתי הדין הרבניים. הביקורת בדקה 20 תיקים אישיים של עובדים שנבחרו באקראי מבין העובדים שהיו להם בעיות משמעת, והעלתה כי בנוגע לשבעה מהם לא היה הטיפול של הנהלת בתי הדין מספק ביחס לחומרת הפרות המשמעת שביצעו ומספרן: הנהלת בתי הדין הסתפקה במשלוח מכתבים או בעריכת בירורים בפני סמנכ"ל בכיר והממונה על משאבי אנוש. הליכים אלה הסתיימו בסיכומים ולא לוו בסנקציות או בצעדים משמעתיים גם כאשר המשיך העובד לאורך זמן בהפרה של כללי המשמעת.

### אבטחת מידע

איומים שונים עלולים לפגוע במערכת הממוחשבת ובהמשכיות הפעילות הסדירה של הארגון. על מנת למזער או למנוע את הנזקים האפשריים ולאפשר לארגון להמשיך, ברמה סבירה, בפעולותיו במקרה של אסון או שיבוש חמור של המערכת הממוחשבת, יש צורך בהיערכות מתאימה.

עד למועד הביקורת, אוגוסט 2007, לא מונה בהנהלת בתי הדין ממונה על אבטחת המידע כנדרש בחוק. בעקבות הביקורת מינה מנהל בתי הדין בספטמבר 2007 את המכהן כראש אגף הביטחון, שימלא גם את תפקיד הממונה על אבטחת מידע.

לא נעשה סקר סיכונים למיפוי הסיכונים במערכת הממוחשבת ולא נבחנה הדרך למנוע או למזער אותם, כנדרש בתכ"מ<sup>7</sup>, בפרט שמדובר במידע רגיש וחסוי.

הנהלת בתי הדין לא הפיקה ולא קיבלה דוחות בקרה בנושא אבטחת המידע ולא בדקה אם נעשה שימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

7 תקנות כספים ומשק שמפרסם החשב הכללי במשרד האוצר.



## סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים בטיפול בתיקים מצד מזכירות בתי הדין, החל מהיעדר מעקב של המזכירות אחר הטיפול בתיקים וכלה בעיכובים בטיפול המזכירות בסידור גט, החיוני כל כך לנזקקים לשירותי בתי הדין, שאין להם תחליף. בין הסיבות לכך: היעדר מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום מתן צווים לקיום פסקי דין, המתנה וסחבת בהפעלת צווי הגבלה לקיום פסקי הדין ודחיית דיונים עקב הרכבים חסרים של בתי הדין. כמו כן נמצאו ליקויים במערכת הממוחשבת ואבטחת המידע. ממכלול הליקויים עולה כי ציבור המתדיינים, הנמצא במצב אישי רגיש וקשה, נפגע מן ההתנהלות בבתי הדין. כן נפגעים מכך אנשים נוספים, ובהם ילדים, התלויים בהכרעה באשר למעמד האישי של המתדיינים.

על כל הנוגעים בדבר, בכלל זה שר המשפטים ומינהל בתי הדין, לעשות את כל הצעדים המתבקשים כדי לשפר את השירות ולהקל על מצוקת הנזקקים לשירותי בתי הדין.



## מבוא

1. בתי הדין הרבניים פועלים כחלק ממערכת המשפט של מדינת ישראל על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953. יש להם סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין של יהודים וכן סמכויות מקבילות לאלה של בתי המשפט לענייני משפחה ועניינים הכרוכים בתביעת הגירושין, לרבות מזונות לאישה וילדי הזוג. לבתי דין אלה נתונה בנסיבות מסוימות סמכות מקבילה לזו של בתי המשפט לענייני משפחה בענייני המעמד האישי: חלוקת רכוש, אפוטרופסות, ירושות וצוואות.

ברחבי הארץ פועלים 12 בתי דין רבניים אזוריים. ערעורים על פסקי דין מוגשים לבית הדין הגדול לערעורים בירושלים. הרבנים הראשיים לישראל מכהנים, לסירוגין, כנשיאי בית הדין הרבני הגדול. הדיינים בבתי הדין מתמנים על ידי נשיא המדינה על פי חוק הדיינים, התשט"ו-1955, לאחר המלצת ועדת המינויים לדיינים הקבועה בחוק.

2. בהתאם לחוק האמור, יקבע שר המשפטים בהסכמת נשיא בית הדין הרבני הגדול, בתקנות או בהוראות מינהל, את סדרי המינהל של בתי הדין הרבניים וימנה על ביצועם את אחד הדיינים או אדם הכשיר להיבחר כרב עיר, שיהיה אחראי בפניהם (להלן - מנהל בתי הדין). בינואר 1983 נקבעו סדרי המינהל<sup>8</sup> והם נוגעים בין היתר לתפקידים המנהליים של אב בית הדין, למזכירות בית הדין שעל פעולותיה המנהליות אחראי המזכיר הראשי של בית הדין, ולשעות שבהן יתקיימו דיונים.

3. הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן - הנהלת בתי הדין), שבראשה עומד מנהל בתי הדין, היא יחידת סמך במשרד המשפטים<sup>9</sup>, והיא אחראית לניהול בתי הדין בכל הקשור לכוח אדם, לתקציב, לצידוד ועוד. בשנת 2006 עמד התקציב המקורי של הנהלת בתי הדין על כ-106 מיליון ש"ח והביצוע הסתכם ב-113 מיליון ש"ח; בשנת 2007 עמד התקציב על 127 מיליון ש"ח. לפי נתוני הנהלת בתי

8 סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, התשמ"ג-1983.

9 בשנת 2004 עם פירוק המשרד לענייני דתות, עברו בתי הדין לאחריות שר המשפטים.

הדין, הועסקו באמצע שנת 2007 בבתי הדין האזוריים ובבית הדין הרבני הגדול 77 דיינים (לעומת התקן של 99 דיינים) ו-281 עובדים (לעומת תקן של 199 עובדים).

4. בחודשים אפריל-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בין היתר, את אופן התנהלותן של מזכירות בתי הדין; נערכה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח שנתי 2006 של מבקר המדינה<sup>10</sup> (להלן - הדוח הקודם); כמו כן נבדקו היבטים אחדים של אבטחת מידע במערכת המידע הממוחשבת (להלן - המערכת הממוחשבת). הבדיקה נערכה בהנהלת בתי הדין ובשני בתי דין אזוריים (תל אביב ופתח תקווה). לצורך הבדיקה קיבל משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת מהנהלת בתי הדין קובץ נתונים ממוחשב (להלן קובץ הנתונים או הקובץ) על התיקים שנפתחו בחמישה בתי דין אזוריים<sup>11</sup> לתקופה מינואר 2001 ועד דצמבר 2006.

## בתי הדין בתל אביב ובפתח תקווה

### סדרי הטיפול של מזכירות בתי הדין בתיקים

לפי נתוני הנהלת בתי הדין בשנת 2004 נפתחו 63,577 תיקים בכל הנושאים שבהם מטפלים בתי הדין ונסגרו 64,217; בשנת 2005 נפתחו 62,371 ונסגרו 62,422; ובשנת 2006 נפתחו 64,805 ונסגרו 68,058; ובסך הכול נפתחו בתקופה האמורה 190,753 ונסגרו 194,697<sup>12</sup> תיקים.

מזכירות בתי הדין היא מנגנון מינהלי אשר לאופן ולאיכות הטיפול שלו יש השלכות, בין היתר, על זירוז הליך מתן הגט לאחר פסק הדין לגירושין; על מעקב אחר תיקים לא פעילים; על יישום החלטות בית הדין ועל עדכון הנתונים הנרשמים במערכת הממוחשבת.

### בדיקה מדגמית

משרד מבקר המדינה שלף מקובץ הנתונים מדגם של תיקים המנוהלים בבתי הדין האזוריים בפתח תקווה ובתל-אביב שבהם ניתנו פסקי דין לגירושין וננקטה בהם לשון של "חיוב גט", "המלצה לגט" או הוגשה בקשה בתיק על ידי מבקש הגט להפעלת סנקציות לכפיית פסק הדין. הבדיקה התייחסה ל-252 תיקים שנדונו בבית הדין בתל אביב במהלך שנת 2006 ועד אפריל 2007; ול-42 תיקים שנדונו בבית הדין בפתח תקווה במחצית הראשונה של שנת 2006. בבית הדין בתל אביב נדגמו 54 תיקים שהם כ-21% מכלל התיקים (252) ובבית הדין בפתח תקווה - 17 תיקים שהם כ-40% מהתיקים (42). להלן תוצאות הבדיקה בחתך נושאי.

**היקף הליקויים:** הבדיקה העלתה ליקויים בטיפול ב-45 (כ-83%) מ-54 התיקים שנבדקו בבית הדין בתל אביב. ואילו בבדיקת 17 התיקים בבית הדין בפתח-תקווה הועלו ליקויים בטיפול המינהלי ב-12 מהם (כ-71%). בכמחצית מהתיקים שנבדקו בשני בתי הדין האמורים הועלו אף מספר ליקויים. להלן פרטי הליקויים שהועלו:

10 ראה הערת שוליים מס' 1.

11 תל אביב, ירושלים, פתח תקווה, אשדוד ואשקלון.

12 לא כולל תיקים המתייחסים לפטור משירות צבאי של בנות שהצהירו על דתיותן; תיקים אלה נפתחו ונסגרו ביום הגשת הבקשה לפטור.

1. טיפול המזכירות בסידור גט: לאחר מתן פסק הדין לגירושין על ידי בית הדין ייחשבו בני הזוג כגרושים רק לאחר שיעברו הליך המכונה "סידור גט" שנערך על ידי דיין. במעמד זה ימסור הבעל לאישה בנוכחות שני עדי גיטין את הגט שכתב סופר גיטין. לשם כך יש לפתוח תיק לסידור גט.

הליך "סידור גט" מטבעו אמור להיות הליך יעיל ומהיר שנותן מענה זריז וסופי לסעד שביקש התובע והוא הגט. בית הדין אמור לעקוב אחר הטיפול בתיקים כדי למנוע עיכובים וסחבת שעלולים לפגוע במתדיינים ולערער את אמון הציבור במערכת המשפט.

חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995 (להלן - החוק או חוק קיום פסקי דין) נועד לתת לבית הדין כלים יעילים לאכיפת פסקי דין בעניין מתן גט.

לפי חוק זה "אין נפקה מינה אם ננקטה בפסק הדין [למתן הגט] לשון של כפייה, חובה, מצווה, הצעה או לשון אחרת". החוק קובע כי עם תום שלושים ימים מיום מתן פסק הדין רשאי בית הדין ליתן צו הגבלה, או לשנות צו הגבלה שנתן, והכול בין ביוזמתו ובין לבקשת בעל דין. בצו הגבלה רשאי בית הדין לפגוע, בין היתר, בזכויות של מי שאינו מקיים את פסק הדין: לצאת מן הארץ; לקבל דרכון ישראלי או תעודת מעבר, להחזיק בהם או להאריך את תוקפם; לקבל, להחזיק או לחדש רישיון נהיגה; לעסוק במקצוע שהעיסוק בו מוסדר על פי דין; לפתוח או להחזיק חשבון בנק, או למשוך המחאה מחשבון בנק. כמו כן, רשאי בית הדין לכפות על אדם במאסר לציית לפסק הדין, ואף להאריך את המאסר עד עשר שנים. בית הדין יכול לתת צווים בהדרגה לפי מידת הסרבנות של בן הזוג הנתבע. הדבר נדרש בהתחשב במצב המיוחד והרגיש של בעלי הדין שרבים מהם אינם מיוצגים ואינם מודעים לזכויותיהם; חלקם גם חוששים לנקוט יוזמות בנייה הול הליכים בכלל ובהליכים למתן צווי הגבלה בפרט. ביולי 2007 התקבל בכנסת תיקון לחוק ולפיו רשאי בית הדין בצו הגבלה להורות גם על עיכוב או שלילה של גמלה או קצבה בשיעור הנקוב בחוק לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים וניתן יהיה להאריכה לתקופות נוספות. כמו כן נוספה אפשרות של תפיסת נכסים, רישום עיקול ומינוי כונס נכסים.

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה, כי מזכירויות בתי הדין אינן מקיימות מעקב כדי לוודא שפסקי הדין למתן גט מקוימים, ואין מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום מתן צווים לקיום פסקי הדין. נשיא בית הדין הרבני הגדול מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "חשוב להקים מנגנון במזכירויות שיעקוב אחרי העניין, ושיאפשר יוזמה עצמאית של בתי הדין לעקוב אחר ביצועם". משרד מבקר המדינה המליץ להקים את המנגנון האמור במזכירויות, כדברי נשיא בית הדין הרבני הגדול.

הבדיקה הנוכחית העלתה, כי בחלוף כארבע שנים מאז הביקורת הקודמת, מזכירויות בתי הדין בתל-אביב ובפתח-תקווה וגם ביתר בתי הדין, אינן בודקות מיוזמתן אם פסקי הדין קוימו; ואין מנגנון לשליחת תזכורות לצדדים על זכויותיהם המאפשר לבתי הדין ליזום בעצמם מתן צווים לאכיפת פסקי דין כסמכותם בחוק. בית הדין מטיל צווי הגבלה, אם הוא מוצא לנכון לעשות כן, רק אם הצד המעוניין מגיש בקשה מיוחדת לעניין זה.

הבדיקה העלתה כי בתשעה תיקים מ-71 (כ-12%) טרם בוצע סידור גט עד מועד עריכת הביקורת, אף שלגבי שישה מהם עברו חמישה עד תשעה חודשים ממועד פסק הדין ובשלושה תיקים עברו כשנתיים ועד כשמונה שנים ממועד זה. בשלושה תיקים אחרים בוצע סידור הגט רק לאחר שעבר פרק זמן של חמישה עד שישה וחצי חודשים ממועד מתן פסק הדין. מצב זה נגרם גם בשל אי-גילוי יוזמה מספקת מצד המזכירות בזירוז ההליך. נמצא כי לעתים סידור גט "נדחה ללא תאריך" והטיפול בתיק התעכב עד שהוגשה בקשה חדשה לבית הדין על ידי הצד שנפגע מהדחייה. אם לא הייתה פנייה לבית הדין כאמור, יכול התיק להישאר כ"אבן שאין לה הופכין".

להלן שתי דוגמאות שבהן מדובר בתיקים של סידור גט שלא חלה בהם כל התקדמות במשך כשמונה וכתשעה חודשים בהתאמה, הם לא הובאו על ידי המזכירות לבית הדין למתן החלטה ואף לא נשלחה תזכורת לצדדים, להעמיד אותם על זכויותיהם:

(1) בספטמבר 2006 ניתן בבית הדין בתל אביב פסק דין שחייב את האישה להתגרש מבעלה. בית הדין ציין ש"על המזכירות לקבוע מועד לסידור הגט בין הצדדים ולהזמין לדיון". מועד סידור הגט נקבע כעבור חודשיים, לחודש נובמבר 2006. האישה לא הופיעה באותו מעמד. הדיון נדחה ללא קביעת תאריך בלי שהמזכירות יזמה כל פעולה לחידוש הדיון בתיק. נמצא כי מאותו מועד ועד מועד הביקורת ביולי 2007, במשך כשמונה חודשים, לא הייתה התפתחות בתיק.

(2) בהתאם לפסק דין שניתן במאי 2006 בבית הדין בתל אביב, חויב הבעל ליתן גט לאשתו והצדדים זומנו לסידור גט ביוני 2006. באותו מועד הצדדים לא הופיעו. האישה הודיעה לבית הדין כי הזימון לדיון לא הגיע אליה וביקשה לקבוע מועד חדש. מועד חדש נקבע כעבור כחודשיים וחצי בספטמבר 2006, ובמועד זה סירב הבעל לתת גט. הדיון נדחה ללא קביעת תאריך, ושוב המזכירות לא יזמה כל פעולה לחידוש הדיון בתיק. עד מועד בדיקת התיק בסוף יוני 2007, במשך כתשעה חודשים, לא הייתה כל התפתחות.

להלן שתי דוגמאות שהמזכירות קבעה מועדים רחוקים לסידור גט:

(1) בנובמבר 2006 נתן בית הדין בתל אביב פסק דין שחייב את הבעל בגט. רק בפברואר 2007, כשלושה חודשים לאחר פסק הדין, הורה בית הדין למזכירות לפתוח תיק לסידור גט. המועד לסידור הגט נקבע לינוני 2007, דהיינו כחצי שנה לאחר פסק הדין.

(2) בית הדין בתל אביב נתן פסק דין לחיוב הבעל בגט באפריל 2006 ובו צוין כי "יש לפתוח תיק לסידור גט". בפועל פתחה המזכירות תיק לסידור גט רק כשלושה חודשים וחצי לאחר מתן פסק הדין. הצדדים הזמנו לסידור גט באוקטובר 2006, כך שעברו כששה חודשים וחצי ממועד מתן פסק הדין.

המנגנון המנהלי שאמור לעזור לבית הדין להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותו, שהם כאמור לא מעטים ואף הורחבו לאחרונה, לא הוקם עד היום. מנתוני הנהלת בתי הדין עולה כי בשנים 2003-2006 נתנו בתי הדין 173 צווי הגבלה ב-151 תיקים. בנוסף לכך הוטלו בתקופה זו 51 צווי מאסר. ב-120 מהתיקים (כ-69%) הביאו הצווים למתן גט. מכאן שהצווים הם כלי זמין העשוי לקדם במידה ניכרת את מתן הגט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר מתן פסק הדין על ידי בית הדין, על המזכירות לקבוע סידור גט סמוך עד כמה שניתן למועד פסק הדין; בשום מקרה אין לדחות את קביעת המועד ללא תאריך; באותם המקרים בהם הצדדים או אחד מהם לא פונים לבית הדין בבקשה להמשך הטיפול, על המזכירות לעקוב אחר השתלשלות העניינים בתיק ולהביאו בפני בית הדין למתן החלטה בהתאם.

השיטה הנהוגה בבית הדין בתל אביב, ולפיה על הצדדים לפנות לדיין כדי שייתן הוראה למזכירות לפתוח תיק לסידור גט, גורמת להתמשכות ההליך ויוצרת מעין צוואר בקבוק. יש לציין כי בבית הדין בפתח תקווה נוהג בית הדין בדרך כלל כבר במעמד מתן פסק הדין לקבוע את המועד לסידור גט, מה שתורם לקיצור פרק הזמן שחולף ממתן פסק הדין ועד למתן הגט בפועל. מן הראוי שהנהלת בתי הדין תשקול להנהיג נוהג זה בכל בתי הדין.

2. העדר מעקב של המזכירות אחר הטיפול בתיקים: מזכירות בית הדין אמורה לעקוב אחר התקדמות הטיפול בתיק כדי למנוע עיכובים בהליך השיפוט. מעקב פעיל של המזכירות יש בו כדי למנוע סחבת והתמשכות הטיפול.

(א) העדר מעקב אחר אי-פעילות בתיק: הבדיקה העלתה כי 10 מ-71 תיקים (כ-14%) שנבדקו בשני בתי הדין נשארו פתוחים, ולא ננקטה בהם כל פעולה לקידום ההליכים בתיק במשך כחמישה חודשים ועד למעלה משנתיים.

להלן שלוש דוגמאות:

(1) במרס 2003 נתן בית הדין בפתח תקווה פסק דין לגירושין. העיון בתיק העלה כי התיק נשאר פתוח במשך כשנתיים ללא פעילות, עד פברואר 2005, המועד שבו הגישה האישה בקשה להבהרה בדבר סמכותו של בית הדין לדון בתביעה. בפברואר 2006 החליט בית הדין שעל הצדדים לנסח הסכם גירושין, אך הדבר לא נעשה והתיק נשאר פתוח ללא פעילות במשך כשנה ורבע עד מאי 2007, מועד בדיקת התיק על ידי הביקורת.

במקרה זה השאירה המזכירות את התיק ללא פעילות ולא הציגה אותו בפני בית הדין למתן החלטה במשך פרק זמן מצטבר של מעל לשלוש שנים: בפעם הראשונה במשך כשנתיים ובפעם השנייה במשך כשנה ורבע.

(2) במקרה אחר החליט בית הדין בפתח תקווה באפריל 2005 כי הנתבע שחויב בגט באוקטובר 2001, לא ייאסר עד שהאישה תבחן את הצעתו החדשה של הבעל מינואר 2005. מאז התיק נותר פתוח ללא פעילות וללא התרעה של המזכירות, יותר משנתיים ימים. להלן פרטים:

באוקטובר 2001 פסק בית הדין בפתח תקווה כי הנתבע חייב לתת גט לאשתו. לאחר דחיות חוזרות ונשנות קבע בית הדין תאריך לסידור גט לסוף מרס 2003, וקבע שאם הבעל לא ייתן גט לאשתו הוא ידון בהרחבת צווי הגבלה כולל הטלת מאסר שלא בפניו. בחודש יולי 2004 הוציא בית הדין צו מאסר בפועל נגד הבעל. על פי התיעוד צו המאסר לא בוצע, ובאפריל 2005 חודש הדיון בעניינו. באותו מועד החליט בית הדין שצו המאסר, אותו דרשה האישה, לא יופעל עד שהאישה תסכים לבחון את הצעתו החדשה של הבעל. ממועד החלטה זו עד מועד בדיקת הביקורת, כ-26 חודשים, לא הייתה כל התפתחות בתיק.

(3) בתיק נוסף, החליט בית הדין שהבעל יכול לפתוח תיק להיתר נישואין של אישה שנייה; הבעל לא פעל בהתאם והתיק לא הומצא לבית הדין על ידי המזכירות למתן החלטה במשך כשנה:

בית הדין בתל אביב התיר בפסק דינו מדצמבר 2005 לבעל לשאת אישה על אשתו שהינה חולה ולא ניתן לתקשר עימה על מנת שתקבל גיטה. פסק הדין אושר כנדרש באפריל 2006 על ידי נשיא בית הדין הגדול. בתיק נמצאה הוראה למזכירות שיש לפתוח תיק מתאים להיתר נישואין ולהודיע לבעל. מהעיון בתיק לא ניתן לוודא אם אמנם הודיעה המזכירות לבעל כי עליו לפתוח תיק בהתאם ובאזיה אופן נמסרה לו ההודעה. מאותו מועד אין פעילות בתיק.

הנהלת בתי הדין ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007, כי לאור ממצאי הביקורת ירוענן נוהל העבודה בנושא, שעיקרו: אחת לחודש יונפק במערכת הממוחשבת דוח על תיקים שאין בהם פעילות במשך שישה חודשים, והם יומצאו להחלטת הדיינים אם לסגור את התיק או לציין את מועד החזרתו לעיונו של בית הדין.

(ב) מעקב לקוי של המזכירות אחר יישום החלטות בית הדין: כדי למגר את תופעת התמשכות ההליכים בבית הדין, או לפחות לצמצמה, על המזכירות לעקוב אחר מילוי החלטות בית הדין, בין היתר, בדבר הגשת סיכומים על ידי המתדיינים במועדם. במקרה כזה על המזכירות להעיר לצדדים על אי-קיום החלטת בית הדין כנדרש, ובמקרה הצורך להסב את תשומת לב בית הדין לכך.

בדיקת משרד מבקר במדינה העלתה, כי בשלושה תיקים בבית הדין בתל אביב התארכו ההליכים במספר חודשים (מארבעה עד תשעה חודשים) בגלל הגשת סיכומים באיחור, וזאת למרות בקשת בית הדין מהמזכירות לעקוב אחר הגשתם. רק בעקבות הבקשות שהגיש לבית הדין אחד מהמתדיינים למתן פסק דין בהעדר סיכומים, הייתה התקדמות בטיפול בתיקים.

להגשת סיכומים במועד על ידי הצדדים ומעקב יזום של המזכירות לשמירת המועדים שנקבעו להגשתם, יש חשיבות רבה למניעת סחבת בטיפול בתיקים.

3. רישום שגוי במערכת הממוחשבת: רישום שגוי של נתונים במערכת הממוחשבת עלול לפגוע במתדיינים ובמיוחד נודעת חשיבות לעדכון הנתונים והמסמכים הסרוקים בו ולמהימנותם, כאשר חסר התיק המכיל את מסמכי התביעה (ראיה לכך השריפה שפרצה בבית הדין בתל אביב באפריל 2005 שבעקבותיה נשרפו כ-100,000 תיקים, והשריפה האחרונה שפרצה בהנהלת בתי הדין בירושלים באפריל 2007). מזכירות בית הדין אמורה להזין למערכת הממוחשבת כל נתון חדש הנוגע לתיקים, כדי שיהיה ניתן לתת דיווח נכון, מדויק ועדכני לדיינים, לבעלי הדין על מצב התיקים ולהנהלת בתי הדין על מספר התיקים הפתוחים והסגורים. הרישום במערכת הממוחשבת הוא גם כלי מידע ניהולי, ולכן רישום לא מדויק או שגוי פוגע גם ביכולת הניהול והבקרה.

המזכירות אמורה לסגור תיקי גירושין במערכת הממוחשבת לאחר מתן פסק הדין לגט פיטורין. לאחר מכן היא אמורה לפתוח תיקים חדשים לסידור גט ולצווי הגבלה - הכל בהתאם לנסיבות המקרה. במקרה שבעקבות ערעור של בעלי הדין על פסק הדין לבית הדין הרבני הגדול, מוחזר התיק לבית הדין האזורי להמשך ההליכים וייפתח בהתאם תיק גירושין שני או יותר.

הבדיקה העלתה כי לגבי 26 מ-54 (48%) התיקים שנדגמו בבית הדין בתל אביב היה במערכת הממוחשבת רישום שגוי של מועד סגירת תיקים.

להלן פרטים:

(א) תשעה תיקים (כ-16.6%) נרשמו במערכת הממוחשבת על ידי המזכירות כפתוחים בין חמישה עד כ-26 חודשים, זאת על אף שההליכים בהם הסתיימו במתן פסק דין בנוגע לסעד המבוקש. ואילו 14 תיקים אחרים (כ-26%) נרשמו כסגורים, אך רק לאחר שעברו כשלושה עד 46 חודשים ממתן פסק הדין.

(ב) בעניינו של זוג מסוים, אמור היה להיפתח במערכת הממוחשבת תיק גירושין שני עקב הגשת ערעור על ידי האישה שחויבה לקבל גט מבעלה. בית הדין הרבני הגדול דחה את הערעור באוקטובר 2006 והחזירו להמשך דיון לבית הדין האזורי. הבדיקה העלתה כי בקובץ נתונים צוין כמועד סגירתו של תיק הגירושין השני, מועד הסמוך למתן פסק הדין בתיק הגירושין הראשון (אפריל 2006) שעה שהתיק השני אמור היה להיפתח רק לאחר מתן פסק הדין בערעור (אוקטובר 2006). יש לציין שבמועד הביקורת, ההליכים בתיק טרם הסתיימו.

(ג) בשני תיקים נוספים ניתנו באפריל 2007 שני פסקי דין לחיוב גט, אך במערכת הממוחשבת צוין כי התיקים נסגרו כ-10 חודשים וכ-15 חודשים בהתאמה, לפני מתן פסק הדין.

לגבי תשעה מ-17 התיקים שנבדקו (כ-53%) בבית הדין בפתח תקווה צוינו במערכת הממוחשבת נתונים שגויים. בכל התיקים ניתנו פסקי דין לגירושין, ובחלקם הצדדים אף התגרשו, אך התיקים טרם נסגרו במערכת, אף על פי שחלפו כשנה ועד למעלה מארבע שנים ממועד מתן פסק הדין.

כאמור, הרישום השגוי במערכת הממוחשבת עלול להטעות את הנהלת בתי הדין ואת המזכירות הנותנות שירות, את הציבור בכלל ואת המתדיינים בפרט - בנוגע למצב הטיפול בתיקים ואף ליצור תמונה שגויה של הנתונים. על מזכירי בתי הדין הרבניים מוטלת האחריות לאמיתות הנתונים במערכת הממוחשבת כדי שאלה ישקפו את מצב הטיפול בתיקים כהווייתו.

## השירות למתדיינים

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. משך הזמן העובר בבתי הדין הרבניים ממועד פתיחת התיק ועד לקבלת גט עלול להתארך תוך עינוי דין ועוגמת נפש לאלה המייחלים לפתוח דף חדש בחייהם.

הנהלת בתי הדין קיבלה עליה לפעול לשיפור השירות לבאים בשערי בתי הדין ובשנת 1997 היא פרסמה "הצהרה על מחויבות לשיפור השירות לפונים לבתי הדין הרבניים". בהצהרה פורטו מדדים לטיב השירות. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה שהנהלת בתי הדין עמדה במדדים אלה.

1. **מ ד ד י ש י ר ו ת :** בעקבות הערת הביקורת בדוח הקודם, שינתה הנהלת בתי הדין את בסיס הנתונים כך שאין כיום אפשרות להשוות את הנתונים לאורך שנים.

2. **ת ו ר נ ו ת ב ז מ ן פ ג ר ת ב ת י ה ד י ן :** בדוח הקודם נאמר, שבפגרת בתי הדין בשנת 2003 לא הייתה תורנות של דיינים, למעט בבית הדין בתל-אביב.

בביקורת הנוכחית נמצא כי אמנם בשנת 2007 נקבעו תורנויות דיינים בבתי הדין ברחבי הארץ בתקופת הפגרה אך בבתי דין רבים - רק בחלק מהימים: בתל אביב ובירושלים היו ימים אחדים שבהם לא נקבעו תורנויות; בבית הדין הגדול ובצפת נקבעו תורנויות רק בימים בודדים ובנתניה לא נקבעו תורנויות כלל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אכן חל שיפור במצב; אולם עדיין יש לפעול לכך שיונהגו תורנויות בכל אחד מבתי הדין האזוריים ובכל אחד מימי הפגרה.

3. **ט י פ ו ל ב פ נ י ו ת ו ב ת ל ו נ ו ת ה צ י ב ו ר :** בדוח הקודם נאמר, כי הנהלת בתי הדין טיפלה בתלונות לגופן, אולם לא היו לה נתונים על התפלגות התלונות לפי בתי הדין וסוג התלונות. כמו כן לא עקבה הנהלת בתי הדין אחר תיקון הליקויים שעלו מהתלונות. בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל בתי הדין, כי "לאור הביקורת החליטה הנהלת בתי הדין לבצע מעקב מלא על הטיפול בתלונות ובפניות הציבור לרבות הוצאת סיכום שנתי. ייעשה מאמץ לעבוד בצורה ממוחשבת ולרכז את כל התלונות".

ביקורת המעקב העלתה, כי בתחום זה לא חל שינוי: בידי הנהלת בתי הדין לא נמצאו נתונים על התפלגות התלונות לפי בתי הדין וסוגי התלונות.

הנהלת בתי הדין הודיעה בתגובתה לביקורת הנוכחית, כי הוכנה תוכנה חדשה ליחידת פניות הציבור, שבאמצעותה היא תוכל להפיק נתונים סטטיסטיים והיא עושה כל מאמץ להפעילה. לפיכך היא מקווה כי בעתיד הקרוב היא תביא לידי יישום את יתרונותיה של התוכנה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נתונים מרכזיים אודות התפלגות התלונות וסוגיהן עשויים לתת להנהלת בתי הדין תמונה נאותה לצורך תיקון ליקויים ופגמים מערכתיים, מעבר לצורך במענה ובטיפול הפרטני בתלונות שנמצאו מוצדקות.

4. לשכות ייעוץ והכוון: בדוח הקודם נאמר כי לא הוקמו בבתי דין רבניים יחידות סיוע, כמתחייב מהחלטת הממשלה בעניין זה בשנת 1998. יחידות סיוע אמורות לתת שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה. ביחידות אלה יועסקו עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ופסיכיאטרים.

#### עד ינואר 2008, לא הוקמו יחידות סיוע בבתי הדין.

משרד המשפטים הפיץ תזכיר חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשס"ו-2006, שבו הוצע כי שר המשפטים ושר הרווחה (להלן - השרים) יקימו בצו יחידות סיוע ליד בתי הדין הדתיים, אשר יתנו שירותי אבחון ייעוץ וגישור; השרים יקבעו את דרכי הפעלתן של יחידות הסיוע וכללים לסדרי עבודתן, בהסכמה עם ראש בית הדין הדתי. הקמתן של יחידות הסיוע תיעשה בהדרגה ותושלם בתוך שנתיים מיום תחילת החוק. טרם הוגשה הצעת חוק, נוכח מחלוקת על מקורות המימון ליחידות הסיוע.

5. מסורבות גט ועגונות: בדוח הקודם צוין, כי בתקציב בתי הדין כלול סעיף שנועד למימון פעולות להתרת עגונות ומסורבות גט. פעולות הנהלת בתי הדין להתרת נישואין של עגונות ושל מסורבות גט מתקיימות בעיקר בשלושה תחומים: איתור הבעלים שנמלטו מנשותיהם; תשלום הוצאות של בתי הדין בחו"ל שנתנו גט לבקשת בית הדין בישראל; ניסיון לשכנע בעלים (או נשים) לתת גט לבני זוגם, למשל על ידי מתן תמריץ כספי. הנהלת בתי הדין מיישמת את המלצת בית הדין בלי שקבעה נהלים ומבחנים לתשלומים הללו. תשלומים של מאות אלפי שקלים בשנה על פי המלצת בית הדין וללא מבחנים ברורים, אינו עולה בקנה אחד עם מינהל תקין. משרד מבקר המדינה המליץ להנהלת בתי הדין לדון בסוג זה של תשלומים, לוודא שהם מבוססים על תשתית משפטית ראויה, ולקבוע נהלים ברורים בעניין יישום המלצות בתי הדין.

#### הביקורת הנוכחית העלתה, שבעיית מתן תמריץ כספי לבעלים המסרבים לתת גט לנשותיהם וקביעת קריטריונים בנושא זה לא נפתרה.

6. בורות: מנתוני הנהלת בתי הדין עולה כי בית הדין הרבני פועל גם כבורר. סוגיית סמכותו של בית הדין הרבני לפעול כבורר מכוח הסכמת הצדדים הוכרעה לאחרונה באפריל 2006 על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק<sup>13</sup>.

בג"ץ קבע מפורשות כי "סמכות ערכאת שיפוט נקנית מכוח הדין ואין היא נושאת כוח לשאוב את מקורה מהסכמת הצדדים אלא מקום שהחוק עצמו ראה להכיר בהסכמה כזו בנסיבות מסוימות כמקור לסמכות הכרעה. גישה דומה ננקטת גם לעניין כוחה של ערכאת השיפוט לפסוק על דרך הבוררות. משאין לערכאת השיפוט אלא סמכות עניינית שהוקנתה לה בחוק, אין קנויה לה סמכות לדון ולהכריע בעניין כבורר מכוח הסכמת הצדדים אלא אם ניתנה לה סמכות כזו במפורש בחוק. אין לבד"ר [לבית הדין הרבני] סמכות לדון ולהכריע בעניין שאינו ממין העניינים המצוין במסגרת סמכותו הייחודית לפי החוק או בסמכותו המקבילה, אפילו ניתנה הסכמת הצדדים לשיפוט. לפי אותה תפיסה, אין לביה"ד כוח וסמכות להכריע במחלוקת כבורר מכוח הסכם בורות בין בעה"ד [בעלי הדין] בעניין שעל פי טיבו אינו בתחום סמכותו לפי הדין".

בג"ץ גם הצביע על המחיר הכלכלי והחברתי של גישת בית הדין הרבני, כאשר העיסוק בבוררות בא על חשבון הזמן והמשאבים שעל בית הדין להקדיש לענייני המעמד האישי כלהלן:

13 בג"ץ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הגדול בירושלים (טרם פורסם).



"בית הדין הרבני, המתיימר לפעול כבורר בין צדדים, פועל עדיין תחת הכסות והסממנים של תפקידו הממלכתי. הוא עושה שימוש לצורך כך במערכת הפיסית והארגונית של בית הדין, במימון המדינה; הוא דן במחלוקות כבורר במסגרת יומן בית הדין, במערך העבודה הרגיל; מכלול השירותים, המערך הארגוני והמקצועי, והתקציב הממשלתי משמשים אותו גם לפונקציה זו, שאינה, על פי טיבה, בעלת אופי ממלכתי. את הזמן שעליו להקדיש לענייני המעמד האישי שבגדר תפקידו הרשמי הוא מקצה בחלקו לפונקציה שיפוטית אחרת שאינה מטעמה של המדינה, אף שהיא נחזית להיות נושאת חותם המדינה בעיני הציבור הרחב, המתקשה לאבחן בין התפקיד השיפוטי לבין התפקיד הלב-סטטוטורי שבית הדין ממלא. עירוב פונקציות זה אינו מתיישב עם עקרון החוקיות, ועם הגדרה נכונה של הפונקציות והסמכויות של ערכאת שיפוט ממלכתית".

בית המשפט העליון עמד על כך שאין מניעה לחוגים שונים בעולם הדתי המבקשים להזדקק למערכות חלופיות של הכרעה בסכסוכים, להקים מערכות כאלה, אך לא על חשבון מערכת השפיטה הממלכתית, שבית הדין הרבני הוא חלק ממנה.

הביקורת העלתה, כי ממאי 2006, לאחר מתן פסק הדין דלעיל, נפתחו בבתי הדין הרבניים 257 תיקי בוררות<sup>14</sup> בנושאים שאינם בתחום סמכותם על פי הדין.

בתשובה של הנהלת בתי הדין מדצמבר 2007, ציין היועץ המשפטי לשיפוט הרבני, עו"ד שמעון יעקובי, כי לשיטתו, העמדה המשפטית השלילית של הרכב השופטים בבג"ץ סימה אמיר לעניין סמכות בית הדין לדון כבורר הינה בגדר 'אמרת אגב' (Obiter Dictum) ואינה מבחינת תקדים מחייב; בשנים האחרונות הוגשו מספר הצעות חוק, שתכליתן לבסס את סמכות בית הדין הרבני כבורר. לעצם העניין הוסיף היועץ המשפטי כי טרם נאמרה המילה האחרונה בסוגיה, והעניין תלוי ועומד בעתירה אחרת לבג"ץ.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר, כי כל עוד לא שונה המצב המשפטי, על בית הדין להימנע מלקחת על עצמו ניהול בוררות שאינו מוסמך להן.

## טיפול הנהלת בתי הדין בענייני דינים

משרד מבקר המדינה בדק ענייני מינהל אחדים בנוגע לדיינים, ולהלן הממצאים.

### נוכחות דיינים בבית הדין

תופעת היעדרות הדיינים בשעות העבודה גורמת לסחבת בטיפול בתיקים ופוגעת פגיעה משמעותית בשירות שניתן למתדיינים, שזכותם לקבל את יומם בבית הדין. תופעה זו פוגעת באמון הציבור במערכת בתי הדין.

בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה ליקויים בקשר לנוכחות דיינים בעבודה. מבקר המדינה ציין כי ביולי 1995 הנחה שר הדתות דאז פרופ' שמעון שטרית את הדיינים להתחיל את הדיונים בשעה 09:00 ולסיימם בשעה 14:00; למרות זאת עלה כי 15 מבין 25 דיינים בבית הדין בתל אביב נהגו לסיים את עבודתם בשעה 13:30.

14 בשנת 2004 נפתחו 653 תיקי בוררות ובשנת 2005 650 תיקים.

גם נציבות תלונות הציבור על שופטים (להלן - הנציבות) בראשותה של גב' טובה שטרסברג כהן, שופטת בית המשפט העליון (בדימוס), (להלן - הנציבה) ציינה בדוח שלה לשנת 2005, כי תופעות של דיינים המאחרים או המקדימים לצאת רווחות בבתי הדין הרבניים ופוגעות בתקינות ההליכים המתנהלים בהם.

הביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה מצאה, כי מנהל בתי הדין הרבניים הרב אליהו בן דהן העלה מספר פעמים במהלך השנים 2004-2007 את נושא האיחורים או היציאות המוקדמות של הדיינים, ואף הגיש רשימות שמיות לנשיא בית הדין הרבני הגדול, הרב הראשי שלמה עמר.

משרד מבקר המדינה, מציין לשבח את מנהל בתי הדין הרבניים על מאמציו ועשייתו בתחום זה.

מתשובותיו של ראש לשכתו של נשיא בית הדין הרבני הגדול מאוקטובר ונובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, עולה בין היתר כי במהלך השנים 2004-2007 שלח הנשיא מכתבים בנושא זה לכל הדיינים; נערכו שימועים לדיינים המאחרים, והובהר להם שאם יהיה צורך הנושא יועבר לטיפול נציבות תלונות הציבור על שופטים ודיינים.

### מגורי דיינים שלא במקום כהונתם

כל מי שמגיש לוועדת המינויים בקשה להתמנות לדיין, נדרש לחתום על התחייבות להתגורר בתחום השיפוט של בית הדין שבו הוא מכהן. משרד מבקר המדינה ציין כבר בדוח הקודם, כי 36% מבין הדיינים שכיחנו באותה עת לא גרו במגורי קבע באזור מושב בית הדין. המבקר סיכם דבריו בנושא זה במילים: "משקיבל עליו דיין התחייבות כאמור, עליו לעמוד בה".

בהתאם לחוק נציב תלונות הציבור על שופטים, התשס"ב-2002, רשאי שר המשפטים לבקש מהנציב לברר עניין הנוגע להתנהגותו של שופט במסגרת תפקידו כשופט לרבות בדרך ניהול המשפט על ידיו. בהתאם לכך פנה שר המשפטים דאז, מר יוסף (טומי) לפיד, לנציבות בבקשה לברר את נושא מגוריהם של מספר דיינים שלא במקום כהונתם, על אף התחייבותם בכתב בעת מינויים לשנות את מקום מגוריהם. הנציבה, בחוות דעת בנושא זה מיוני ומאוגוסט 2005, קבעה עקרונית, כי על הדיינים לקיים את ההתחייבות שעליה חתמו כלשונה, בין היתר, משום שדיין המקבל על עצמו התחייבות, חלה עליו חובה לקיימה; מקום מגורים מרוחק גורם לאיחורים, לעזיבות מוקדמות את בית הדין ולשחיקה בתפקודו של הדיין. בבתי דין קטנים מתקשים דיינים, שאינם גרים במקום כהונתם, לדון בעניינים דחופים בשעות אחר הצהריים, בימי תורנות ובפגרה.

המעקב שעשתה הנציבה בנושא זה במסגרת דוח הנציבות לשנת 2006 העלה, כי אף על פי שנשלחו לדיינים מכתבי אזהרה על ידי שר המשפטים, ולמרות פניות הנציבות אליהם במכתבים אישיים, טרם העתיקו שמונה דיינים את מקום מגוריהם כנדרש; לכן המליצה הנציבה לוועדת המינויים לדיינים שתציע לסיים את כהונתם של דיינים אלה.

הביקורת הנוכחית העלתה כי הוועדה לא דנה בנושא עד מועד סיום הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר המשפטים והנהלת בתי הדין יפיקו את מלוא הלקחים והמסקנות המתבקשים בנושא זה. מן הראוי גם, ששר המשפטים וועדת המינויים יתנו דעתם לעניין מגורי הדיינים, גם לגבי הדיינים המכהנים וגם בעת מינוי דיינים חדשים בעתיד.

### הרכבים חסרים בבית הדין

חוק הדיינים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הדיינים), קובע ככלל כי בית הדין האזורי ידון בשלושה, למעט מספר חריגים המנויים בו - שבהם הוא ידון בדיין אחד.<sup>15</sup>

הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי אחת הסיבות להיווצרות סחבת בתיקים היא דחיות מועדים עקב הרכב חסר.

בית המשפט העליון ישב לא אחת על המדוכה בעניין זה וקבע כי ישיבה בהרכב חסר הנוגדת את האמור בחוק ובתקנות הינה חריגה מסמכות פונקציונאלית וכי החלטה הניתנת בעקבות דיון ולו גם דיון חלקי, בהרכב חסר, הינה בטלה ומבוטלת.<sup>16</sup>

הנציבה נדרשה לברר מספר תלונות שעניינם הרכבים חסרים או מתחלפים בבתי הדין הרבניים. מחוות הדעת שפרסמה הנציבה בנושא ביוני 2006 עולה, כי יש ונכפתה הסכמה של המתדיין לקיום דיון בהרכב חסר, אחרת יידחה הדיון למועד בלתי ידוע או שנוצר מצב שבו לא ניתן היה לקיים דיון ענייני בתיק ומועד הדיון נדחה פעם אחר פעם, באופן שנוצרה סחבת מתמשכת הפוגעת בזכויות דיוניות ומהותיות של הצדדים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ב-14 מתוך 54 (כ-26%) תיקים בבית הדין בתל אביב התקיימו דיונים בהרכב שמלכתחילה נקבע כהרכב חסר, וגרם לדחיות במועדי הדיון אף במספר חודשים כאשר אחד המתדיינים הודיע לבית הדין, כי הוא מבקש שעניינו ידון בפני הרכב מלא.

בתשובת הנהלת בתי הדין למשרד מבקר המדינה מתחילת דצמבר 2007 טען היועץ המשפטי לשיפוט הרבני, כי הסיבה לקביעת הרכבים חסרים היא מחסור בדיינים בשל אי-מינוים על ידי הוועדה למינוי דיינים. לדבריו, לאחרונה הושלמו ההרכבים החסרים, וכיום לא קיימת בעיה זו.

**משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם בעת מחסור בדיינים אין הצדקה כשיטה לקבוע הרכבים חסרים ולאליץ את בעלי הדין להתדיין בפני הרכב חסר.**

### עיסוק נוסף של דיינים

בשנת 2004, במהלך הטיפול בתלונות על ידי הנציבות, התברר כי לחלק מהדיינים עיסוקים נוספים על העבודה בבית הדין. הנציבות פנתה לנשיא בית הדין הרבני הגדול ולמנהל בתי הדין הרבניים אשר התבקשו לערוך בדיקה ולקבוע קריטריונים לעניין עיסוק נוסף של דיינים. שר המשפטים דאז, מר יוסף (טומי) לפיד, הנחה את מנהל בתי הדין הרבניים לפנות לכל אחד מהדיינים ובקשם להצהיר אם הם עוסקים בעיסוקים נוספים, ואם כן לפרטם; כמו כן הובהר כי כל ההיתרים שניתנו בעבר לעניין זה בטלים, וכי דיין המבקש לעסוק בעבודה נוספת, נדרש להגיש מדי שנה בשנה בקשה מחודשת שתועבר לאישורם של נשיא בית הדין הרבני הגדול ושר המשפטים.<sup>17</sup>

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי באוקטובר 2004 פנה מנהל בתי הדין לכל הדיינים, ולפנייה האמורה השיבו 24 דיינים כי יש להם עיסוק נוסף ושלושה השיבו בשלילה לשאלה זו.

15 לעניין זה מתייחסות גם תקנות הדיינים (עניינים שניתן לדון בהם בדיין אחד), התש"ן-1990 ותקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג-1993.  
 16 בג"צ 3520/95 צוברי נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים, פ"ד נ(5) 50,53, ובג"צ 7/83 ביארס נ' בית הדין הרבני האזורי חיפה, פ"ד לח(1) 673,687.  
 17 לעניין עיסוק נוסף של שופטים, ראו דוח שנתי 56 של מבקר המדינה (2006), בפרק "פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 883.

מנהל בתי הדין חזר בסוף ינואר 2005 על פנייתו זו למרבית הדיינים שענו בחיוב, על מנת שיצהירו מחדש אם יש להם עיסוק נוסף. התברר כי לפנייה זו ענו רק ארבעה דיינים. מאותו מועד לא נמצא כי הנהלת בתי הדין פנתה לדיינים אלה שוב, גם לא נמצאו פניות נוספות ליתר הדיינים, אף שהדבר נדרש, כאמור, מדי שנה בשנה. בד בבד לא נמצאו בקשות לאישור עיסוק נוסף מיוזמתם של הדיינים עצמם. הנהלת בתי הדין לא המציאה למשרד מבקר המדינה אסמכתאות בדבר אישורים שניתנו לדיינים בגין עיסוק נוסף, אם ניתנו.

בתשובתה של הנהלת בתי הדין מדצמבר 2007 למשרד מבקר המדינה היא ציינה, כי רוב הדיינים שהיה להם בעבר עיסוק נוסף החליטו מיוזמתם להפסיק לעסוק בכך, ולכן לא ביקשו היתר כנדרש; ככל אופן האחריות לבקשת האישור מוטלת על הדיינים ולא על הנהלת בתי הדין.

בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה ציין מנהל בתי הדין הרבניים, כי תשובתו בדבר החלטת הדיינים להפסיק את עיסוקם הנוסף, מבוססת על שיחתו עמם ומהעובדה שלא מגיעות אליו בקשות מהדיינים לאישור עיסוק נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין די בשיחה של מנהל בתי הדין עם הדיינים; סדרי מינהל תקין מחייבים הודעה מסודרת ומתועדת בכתב בדבר הפסקת העיסוק הנוסף ומועדה.

### סדרי עריכת פרוטוקול הדיון

פרוטוקול מהדיון המתנהל בבית הדין נכתב ידנית או מודפס על ידי אדם שהוסמך לכך (ספרא דדינא). בדוח לשנת 2006 דווחה הנציבה על שיפור בנושא הפרוטוקולים בבתי הדין.

בדיקת התיקים במדגם בבית הדין בפתח תקווה העלתה כי כל הפרוטוקולים שנבדקו היו מוקלדים. עם זאת בדיקת התיקים במדגם בבית הדין בתל אביב העלתה כי בכ-26% מהתיקים (14 מתוך 54) שהתנהלו במהלך שנת 2006, הפרוטוקולים היו כתובים בכתב יד לא קריא, כולל מחיקות ושיבושים. במצב דברים זה בעלי הדין או באי כוחם מתקשים לעיין בהם ולהבינם, לא ניתן לוודא אם הם משקפים נאמנה ובאופן מלא את מה שנטען במהלך הדיון, והדבר עלול גם לגרום לבעיה בערכאת הערעור.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פרוטוקולים מודפסים המשקפים באופן ברור ומדויק יותר את הנעשה בתיק, מהווים כלי עזר חשוב הן לדיינים החייבים להתעדכן בהשתלשלות העניינים, והן לציבור המתדיינים שנעזר בהם על מנת לשקול את המשך צעדיו בעתיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הנהלת בתי הדין, כי הבדיקה שהיא ערכה העלתה כי בשנת 2006 צומצם מספר הפרוטוקולים שלא הודפסו לכמחצית, ובשנת 2007 לא נמצא שום פרוטוקול כזה.

## סדרי העסקת עובדים

### קרבה משפחתית

העסקת קרובי משפחה בשירות הציבורי שלא על פי כללי מינהל תקין פוגעת בעיקרון שוויון ההזדמנויות ועלולה ליצור מצב של ניגוד עניינים. "משרות בשירות ציבורי הן משאב ציבורי. אם פלוני זכה ביתרון בשל קירבתו לעובד מדינה, הרי המשאב הציבורי לא הוקצה כיאות"<sup>18</sup>.

על פי הוראות התקשי"ר שהיו בתוקף עד שנת 2007<sup>19</sup>, לא יתקבל מועמד למינוי לעבודה ביחידה אם מועסק באותה יחידה עצמה קרוב משפחה שלו; לא יתקבל מועמד למינוי לעבודה במשרד אם מועסק כבר ביחידה אחרת של אותו משרד קרוב משפחה שלו, והמינוי עשוי להביא ליחסי כפיפות ביניהם; הוראות אלה לא חלו אם אישרה נציבות שירות המדינה את מינויו של אדם קרוב לעובד אותה יחידה, לאחר שהוכח שמינויו אינו עשוי להביא ליחסי כפיפות או קשרי עבודה ביניהם. אישור הנציבות ניתן רק אם שירותו של אותו אדם חיוני למדינה וכי אין באותה עת מועמד מתאים אחר למילוי המשרה, או שמצב התעסוקה במקום שבו נמצאת היחידה מצדיק את אישור המינוי.

משרד מבקר המדינה בדק סדרי העסקת קרובי משפחה בבתי הדין הרבניים. להלן הממצאים:

1. בספטמבר 2004, במהלך הביקורת בהנהלת בתי המשפט בנושא העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט, פנה הממונה על האתיקה בשירות המדינה ותפקידים מיוחדים בנציבות שירות המדינה (להלן - ממונה על אתיקה) אל סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש בהנהלת בתי הדין מר שמואל יוסף (להלן - סמנכ"ל בכיר) בבקשה לבדוק האם מועסקים בהנהלת בתי הדין ובבתי הדין קרובי משפחה והאם העסקתם נעשתה על פי הוראות פרק 13.31 בתקשי"ר<sup>20</sup>.

2. הנהלת בתי הדין איתרה שמונה עובדים כאלה; רק כעבור חמישה חודשים, בינואר 2005, העביר הממונה על משאבי אנוש של בתי הדין הרבניים (להלן - הממונה על משאבי אנוש) בקשה לנציבות שירות המדינה לאשר את העסקתם, ולגבי ארבעה מהם הוא ציין כי לא רשמו פרטים בדבר קרבתם המשפחתית בשאלונים אישיים שמילאו בעת קבלתם לעבודה, כנדרש. יצוין שלעובדת אחת היו שלושה קרובי משפחה במערכת בתי הדין ורק אחד מהם דיווח על כך.

נציבות שירות המדינה אישרה את העסקתם של שישה מבין שמונת העובדים, ושתי עובדות הועברו ליחידות אחרות כדי למנוע העסקת קרובי משפחה באותו בית הדין.

**עד מועד סיום הביקורת לא נקטה הנהלת בתי הדין צעדים נגד העובדים שלא הודיעו על קרבתם לעובדי בתי הדין בעת קבלתם לעבודה.**

3. משרד מבקר מדינה השווה בין קובץ העובדים בבתי הדין הרבניים לבין מרשם האוכלוסין על מנת לאתר את אלה שיש להם קרובי משפחה והעלה, כי בקרב העובדים נמצאו שלושה עובדים נוספים לאלה שהעלתה הנהלת בתי הדין בבדיקתה - שלושתם עובדים באותם בתי הדין שבהם עובדים קרוביהם; שלושתם - סופר דיינים, פקיד עזר בבית הדין בתל אביב ועד גיטין בחיפה - לא דיווחו על כך בשאלונים האישיים בעת קבלתם לעבודה, כנדרש. התברר, שלהנהלת בתי הדין לא היו ידועים קשרי משפחה אלה, והיא לא ביקשה אישור מנציבות שירות המדינה להעסקת העובדים.

18 ראו דוח שנתי 55 של מבקר המדינה (2005) בפרק על "העסקת עובדים בהנהלת בתי המשפט ומתמחים במשרד המשפטים", עמ' 693-710.

19 כללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבת משפחה), התשב"ט-1969.

20 על פי התקשי"ר, קרובי משפחה לצורך העניין נחשבים: בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן-אח, בת-אח, בן-אחות, בת-אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 הודיעה הנהלת בתי הדין, כי לגבי כלל העובדים שלא דיווחו על קרובי משפחה, ייערך שימוע בכתב ולאחר מכן יינקטו הליכים משמעותיים. עם קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה שלח הממונה על משאבי אנוש בהנהלת בתי הדין מכתבים אל העובדים שלא דיווחו על קרובי משפחה העובדים במערכת, הודיע להם שהמעשה מהווה עבירה על החוק, לכאורה, ושכיוונתו לנקוט צעדים משמעותיים נגדם; עוד הודיע הממונה על משאבי אנוש, כי בעניין העובדים שהנהלת בתי הדין לא ידעה על קיום קרובי משפחתם במערכת הוא פנה לוועדה להעסקת קרובי משפחה בנציבות שירות המדינה.

### העסקת מזכירה בבית הדין הרבני בפתח תקווה

בבתי הדין האזוריים, בהנהלת בתי הדין ובבית הדין הרבני הגדול הועסקו עד לאמצע שנת 2007 281 עובדים מהם 23 סופרי דיינים ו-41 עדי גיטין, שמשורותיהם מאוישות על ידי גברים בלבד. מתוך יתרת העובדים (217 במספר) כ-30% הן נשים, רובן הגדול בתפקידי מזכירות וקלדנות.

במערכת בתי המשפט לעומת זאת, שהיא מערכת הדומה במהותה להנהלת בתי הדין, מועסקות כ-71% נשים בתפקידים שונים כמו מנהלות, עוזרות משפטיות, מתמחות, מאבטחות ועובדות מינהל.

לפי חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, לא יפלה מעביד בין עובדיו או בין דורשי עבודה מחמת מינם, נטייתם המינית, מעמדם האישי וכו'.

במסגרת הביקורת, הובא לידיעת עובדי משרד מבקר המדינה מקרה של עובדת שנמנע ממנה מלעבוד בבית הדין הרבני בפתח תקווה רק משום היותה אישה. להלן פרטים:

לפי הוראת נציבות שירות המדינה הועברה העובדת - שעבדה שש שנים בבית הדין הרבני בתל אביב ושימשה בפועל בתפקיד "מזכיר בית דין" - לבית הדין בפתח תקווה, עקב קיום קרבה משפחתית בינה לבין המזכיר הראשי בתל אביב. העובדת הייתה אמורה להתחיל בעבודתה בסוף נובמבר 2006. מספר ימים לפני כן, פנו דייני בית הדין בפתח תקווה אל מנהל בתי הדין והודיעו לו כי "הואיל ומקדמת דנא נהוג בעירנו שכל הפקידים בבית הדין הם גברים, אין לפרוץ בשום אופן גידרם של ראשונים ואין להעסיק אישה בכותלי בית הדין בשום צורה".

בעקבות כך הודיע מנהל בתי הדין לדיינים כי ענייני מינהל ועובדים מסורים לאחריותו הבלעדית ואין להם סמכות או מעמד, להחליט או לקבוע עמדות בתחום זה.

באותו מועד (סוף נובמבר 2006) הגיש מנהל בתי הדין גם תלונה לנציבה<sup>21</sup> בעניין זה.

בתחילת דצמבר 2006 פנתה העובדת לסמנכ"ל ופירטה בפניו את השתלשלות העניינים. עובדות הנהלת בתי הדין ובתי הדין האזוריים ברחבי הארץ פנו גם הן במכתב בחתימת ידן לנשיא בית הדין הרבני הגדול, וביקשו את עזרתו כדי שלא תימנע העסקתה של עובדת בבית הדין האמור רק משום היותה אישה.

מנהל בתי הדין פנה בעניין זה (בעל פה) גם לנציב שירות המדינה אשר הגיב על כך בסוף אותו חודש בציינו בין היתר, כי לא מתקבל על הדעת שבגוף ממשלתי תימנע עבודתן של נשים בשל היותן נשים; הדבר נוגד את החוק, את המוסר הציבורי ואת הערכים הבסיסיים של המדינה. הנציב סיכם, כי למשרה זו ניתן יהיה לבחור אך ורק אישה.

במהלך חודש ינואר 2007 פרסמה הנהלת בתי הדין באתר האינטרנט ובלשכת התעסוקה בפתח תקווה, שיש משרה פנויה של מזכירה בבית הדין בפתח תקווה, וכן ביקשה מנציבות שירות המדינה

21 ב-29.10.06 הסמיך מ"מ שר המשפטים, מאיר שטרית את מנהל בתי הדין להגיש תלונות בשמו לנציבה.

לפרסמה גם באתר שלה. בכל הפרסומים צוין שלפי החלטת נציב שירות המדינה, המשרה מיועדת לנשים בלבד.

בעקבות תלונתו של מנהל בתי הדין המליצה הנציבה בינואר 2007 בפני נשיא בית הדין הרבני הגדול ובפני שרת המשפטים דאז, לנוף בדיונים ולהתרות בהם למען לא תישנה התופעה האמורה.

ממונה על משאבי אנוש בהנהלת בתי הדין מסר לעובדי הביקורת, כי מספר נשים ניגשו למכרז ואף עברו את בחינות נציבות שירות המדינה, חלקן מאזור פתח תקווה, אך לא ניתן היה לשבצן בתפקיד עקב התנגדות הדיונים בבית הדין.

הבדיקה בבית הדין בפתח תקווה באמצע שנת 2007 העלתה, כי עקב העדרה של מזכירה, נפגע תפקודו של המזכיר הראשי, שנאלץ למלא גם את תפקיד המזכירה.

חוק הדיונים, שעל ביצועו ממונה שר המשפטים, מקנה לשר את הכלים הנחוצים לטיפול בעבירות משמעת של דיונים. שר המשפטים בהתייעצות עם נשיא בית הדין הרבני הגדול רשאי להגיש לבית הדין המשמעת קובלנה על דיון, על יסוד עילות שונות וכינייהן אם דיון נהג שלא כהלכה או התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של דיון בישראל.

עד אוקטובר 2007 טרם מונה עובד לתפקיד המזכיר הראשי בבית הדין בפתח תקווה. חסרונו פוגע קשות בתפקוד בית הדין ובציבור המתדיינים הבא בשעריו שאינו מקבל את השירות המגיע לו. המצב גם פוגע בשוויון ומהווה הפרה בוטה של החקיקה ושל הוראות הרשויות המוסמכות השונות שעסקו בפרשה והורו לפעול לשיכוין אישה בבית הדין בפתח תקווה.

העובדת מועסקת כעת בהנהלת בתי הדין בירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הייצוג לנשים בבתי הדין, אף אם נביא בחשבון אילוצים הלכתיים, אינו מניח את הדעת. אין לקבל אפליית נשים בעבודה בגוף ממלכתי. מן הראוי שהנהלת בתי הדין תפעל לאלתר להגברת השוויון בין המינים בשיכוין עובדים בבתי הדין הרבניים בכללותם.

ארבעה דיונים המכהנים בבית הדין בפתח תקווה הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה בסוף ינואר 2008 כי ענייני מינהל ועובדים מסורים לאחריותו הבלעדית של מנהל בתי הדין הרבניים ואין לדיונים סמכות או מעמד להחליט בתחום זה. ראש אבות בית הדין בפתח תקווה הודיע בתשובתו כי "לפי מיטב הכרתנו, אין מקום לפקידה קבועה בבית הדין... על כן אפנה למעלתכם כי תואילו להתחשב ברגשותנו בנדון ולהיענות לבקשתנו להמשיך במסורת בית הדין הרבני בפ"ת מאז היווסדו לפני כמאה שנים, ונודה לכם על היענותכם".

לדעת משרד מבקר המדינה על שר המשפטים לממש את סמכויותיו על פי החוק כדי למנוע את מצב אפליית הנשים והפגיעה המתמשכת בתפקוד בית הדין בפתח תקווה.

## טיפול בהפרות משמעת של עובדים

רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור ועליהן לדאוג כי יסופק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. מנגד המגזר הציבורי הוא פעמים הספק היחיד של שירותים מסוימים, כלומר, הציבור אינו יכול

להחליף את נותן השירות אם אינו שבע רצון ממנו. אשר על כן גוברת במקרה דנן החשיבות למתן שירות איכותי. בהקשר לכך, יש לדאוג שבמגזר הציבורי יועסקו עובדים, בעלי כישורים מקצועיים ומוסר עבודה גבוה ויוקפד על קיום כללי משמעת ואתיקה של העובדים. על נושאים אלה בקרב עובדי המדינה מופקד ממונה נציבות שירות הממונים והממונים המשרדיים על משאבי אנוש.

עבירת משמעת עלולה לפגוע באמון הציבור במערכת השלטונית. לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, עובד מדינה אשם בעבירת משמעת אם עשה מעשה, או התנהג, באופן שפגע במשמעת ובשירות המדינה; לא עשה את המוטל עליו כעובד מדינה, או התרשל בעשיית המוטל עליו; התנהג באופן שאינו הולם את תפקידו כעובד מדינה או בדרך העלולה לפגוע בתדמיתו או בשמו הטוב של שירות המדינה; התנהג בדרך בלתי הוגנת במילוי תפקידו או בקשר אתו.

הטיפול בהפרות משמעת של עובדי המדינה משתנה במדרג עולה בהתאם לחומרת העבירה, וכולל צעדים כגון משלוח התראה לעובד ועריכת בירור משמעי; נוסף על כך, רשאים שר או מנכ"ל להתרות או לנזוף בעובד בשל מעשה או מחדל שיש בו משום עבירת משמעת.

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול בהפרות משמעת שביצעו עובדים בבתי הדין הרבניים, כפי שעולה מ"תיק משמעת" המצוי בהנהלת בתי הדין. הביקורת בדקה 20 תיקים אישיים של עובדים שנבחרו באקראי מבין העובדים שהיו להם בעיות משמעת והעלתה כי בטיפול בשבעה מהעובדים לא יצרה הנהלת בתי הדין הלימה בין המדרג העולה של חומרת העבירות לבין המדרג העולה של חומרת האמצעים שאותם ניתן לנקוט. לגבי שישה עובדים התנהלה חקירת משטרה במועד הביקורת, שניים הועמדו לדין משמעי ואחד ננזף על ידי מנהל בתי הדין. להלן ממצאי הביקורת לגבי שבעת העובדים שהוזכרו לעיל:

#### איחורים לעבודה או היעדרות ללא רשות

בתיקה האישיים של חמישה עובדים שבדק משרד מבקר המדינה נמצאו התראות רבות שנשלחו אליהם בדבר איחורים במשך שנים רבות; לגבי שניים מהם נמצאו גם תלונות על היעדרות ללא רשות במהלך שעות עבודה. טיפול הנהלת בתי הדין בהפרות משמעת אלה הסתכם לאורך השנים בשליחת התראות לעובדים ובחלק מהמקרים - בבירורים שנערכו להם בנוכחות סמנכ"ל בכיר והממונה על משאבי אנוש. להלן שתי דוגמאות:

1. בתיק האישי של עובד המשמש כעד גיטין בבית הדין בחיפה נמצאו התראות על איחורים, ששלח אליו הממונה על משאבי אנוש במהלך שנת 2004. בפברואר 2005 כתב אליו המזכיר הראשי של בית הדין, שבחודש ינואר 2005 שכח להדפיס יותר "מפעם - פעמיים" כרטיס נוכחות.

הבדיקה העלתה שלעובד היו בין חמישה לשניים-עשר איחורים בחודש בחודשים אפריל-ספטמבר 2007. למרות זאת לא נמצא שהנהלת בתי הדין נקטה צעדים כלשהם נגדו.

2. בתיק האישי של עובד הממלא תפקיד של פקיד עזר בבית הדין באשדוד נמצא מכתב של המזכיר הראשי של בית הדין מיולי 2003, ובו הוא העיר שהעובד נעדר מהעבודה ללא רשות, דבר שגורם לפגיעה בשירות לציבור; המזכיר הראשי ציין כי בעבר שלח כבר אל העובד מכתבים ומזכרים בנושא זה; כמו כן הוזמן העובד לסמנכ"ל בכיר ובסיכום הפגישה עמו נקבע שעליו להקפיד על שעות העבודה, אך העובד ממשיך להעדר ללא רשות ו"עושה כעולה על רוחו".

באוקטובר 2003 קיים סמנכ"ל בכיר בירור עם העובד, ובאוגוסט 2004 שלח המזכיר הראשי מכתב נוסף לעובד והעלה בו טענות בדומה לפעמים הקודמות; באוקטובר אותה שנה נערך לעובד בירור



נוסף עם סמנכ"ל בכיר והממונה על משאבי אנוש; בסיכום הפגישה נאמר כי אם העובד ימשיך לגרום לבעיות משמעותיות, תיאלץ ההנהלה לנקוט נגדו צעדים דרסטיים.

**בדיקת דוחות הנוכחות שערך משרד מבקר המדינה העלתה שהעובד איחר במרבית הימים בחודשים ינואר-אוקטובר 2007.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 הודיע מנהל בתי הדין, כי נגד העובדים ינקטו הליכים משמעותיים, כנדרש.



**היעדרותם של עובדים הנותנים שירות לציבור פוגעת בהתנהלות בית הדין ובקהל הבא בשעריו. לפיכך כאשר במשך שנים מתעלם העובד מהתראות הממונים וחוזר על התנהגותו הפסולה, על הנהלת בתי הדין לנקוט את האמצעים המשמעותיים העומדים לרשותה, לפי מדרג עולה של חומרה, לפי העניין.**

#### **התנהגות בלתי הולמת**

1. באפריל 2007 הגיש המזכיר הראשי של בית הדין בתל-אביב תלונה נגד מזכירה בכירה באותו בית דין על התנהגות בלתי הולמת כלפיו. לפי התלונה דרשה העובדת מהמזכיר אישור חתימה על תצהיר בעניין צו ירושה של קרוב משפחה; המזכיר סירב לבקשת העובדת בשל העובדה שהמבקשת (אשתו של המנוח) לא הופיעה בפניו והדבר אסור על פי החוק. בשל סירובו, התנהגה העובדת, לדבריו, בבוטות, תוך הרמת קול והשמעת קללות ואיומים. בגין התנהגות זאת הודיע סמנכ"ל בכיר לעובדת בסוף מאי 2007 שינקוט נגדה צעדים משמעותיים.

**עד למועד סיכום הביקורת, בסוף אוקטובר 2007, לא נקטה הנהלת בתי הדין צעדים כלשהם; בתיק האישי של העובדת נמצאה טיוטת מכתב (לא חתומה) מיולי 2007, ובו כלולה התראה על מעשיה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007 הודיע מנהל בתי הדין, כי מכתב ההתראה לא נשלח לעובדת עקב טעות, שתוקנה.

2. בפברואר 2003 המליץ המזכיר הראשי של בית הדין האזורי בירושלים להעניק מעמד קבוע לעובד שהועסק בתפקיד מזכיר בית הדין לענייני הקדשות; סמוך לאותו מועד מילא המזכיר הראשי גיליון הערכה של העובד ובו במרבית התחומים, כולל "משמעת", העניק לעובד ציונים גבוהים או גבוהים מאוד.

לעומת זאת, באוקטובר 2003 כתב המזכיר הראשי מכתב לעובד בנושא תפקודו וציין, כי "קרוב לשלוש שנים שאתה מהתל בי בכל מטלה שאני מטיל עליך ועושה בסופו של דבר רק מה שאתה רוצה לעשות, ומתחמק מכל משימה"; באותו מכתב ציין גם כי העובד פתח תיקים בלי לגבות אגרות.

טענותיו של המזכיר הראשי נגד העובד, לא מצאו ביטוי בגיליון ההערכה; גם לא ברור מדוע המליץ המזכיר הראשי לתת לו מעמד של עובד קבוע, אם אכן התנהגותו הייתה בלתי הולמת, כפי שעולה ממכתבו.

כמו כן נמצאו בתיקו האישי של העובד התראות רבות על איחורים לעבודה בתקופה מאי 2003-ספטמבר 2006. ביולי 2006 הוזמן העובד לברור בפני סמנכ"ל בכיר ובו צוין כי בחודש מאי אותה שנה הוא איחר לעבודה 18 פעמים; עוד נמצאו בתיקו האישי תלונות על התנהגותו, כגון הרמת יד על עובד אחר, תלונות דיינים על תפקודו ותיאור אירוע של יציאה מבית הדין בזמן העבודה וחזרה כדי להחתים כרטיס נוכחות. בבירור סוכם עם העובד שישפר את יחסי העבודה שלו עם דיינים ועם עובדים, ימלא אחר הוראות הדיינים ושעת הגעתו לעבודה תהיה 7:30.

לא נמצא בתיק העובד תיעוד אם ננקטו צעדים נגדו בגין הפרות משמעת ועבירות שהוא ביצע כאמור כגון: אי-גביית אגרות, העדרו מבית הדין בשעות העבודה ואלומות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל בתי הדין, כי ממלא מקום המזכיר הראשי של בית הדין דאז (בשנים 2003 ו-2004) התקשה במילוי תפקידו ובין היתר בטיפול בעובדים. מסוף שנת 2004, מועד כניסתו לתפקיד של המזכיר הראשי הנוכחי, חל שיפור רב בתפקודו של העובד ובזמן הגעתו לעבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממצאי הביקורת שפורטו לעיל מתייחסים בין היתר לשנים 2005-2006 ואינם עולים בקנה אחד עם תשובתו של מנהל בתי הדין.



עובדים בבתי הדין הרבניים אמונים על מתן שירות לציבור הנזקק לעזרתם להסדרת ענייניו בנושא המעמד האישי. כדי שעובדים אלה ימלאו את תפקידם על הצד הטוב ביותר, על הנהלת בתי הדין להקפיד לעקוב אחר התנהלותם ועליה לנקוט את כל הצעדים העומדים לרשותה כאשר הם מפירים את כללי המשמעת, ובמיוחד עליה לקיים גם דיונים כדי להחליט על נקיטת צעדים נגד מפרי משמעת סדרתיים וכדי להסיק מסקנות ולהפיק לקחים לגבי האמצעים למניעת הפרות כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, סלחנות יתרה כלפי עובדים שהפרו את כללי המשמעת עלולה להתפרש כולזול בצורך החיוני במתן שירות יעיל ואדיב לציבור.

## אבטחת מידע

ניהול נתוני תיקי תביעות שהוגשו לבתי הדין הרבניים נעשה באמצעות מערכת מידע ממוחשבת (להלן - המערכת הממוחשבת) הפועלת במשרד הראשי של הנהלת בתי הדין ובכל אחד מבתי הדין האזוריים.

אבטחת המידע במערכת הממוחשבת היא חלק ממנגנוני הבקרה של הארגון ומשמשת לביטוח הבקורות האחרות הנהוגות בו, ומיועדת להגן על סודיות, אמינות וזמינות של נתונים; וכן על התוכנה והחומרה של המערכת הממוחשבת מפני פגיעה מכוונת או מקרית. ליקויים באבטחת המידע עלולים לגרום לפגיעה גם ברמת השירות ובצנעת הפרט.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים בנוגע לאבטחת המידע האגור במערכת הממוחשבת של בתי הדין הרבניים. להלן הממצאים:

### ממונה על אבטחת המידע

סעיף 17 ב' בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק) קובע שמשרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים חייבים "במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת המידע" (להלן - הממונה). על פי אותו סעיף, הממונה אחראי לאבטחת המידע במאגרי המידע הממוחשבים, כמשמעותם בחוק, המוחזקים ברשות גופים אלו. סעיף 31 א' בחוק קובע עונש של שנת מאסר על אי-מינוי ממונה על אבטחת מידע.

**נמצא, שעד למועד הביקורת, אוגוסט 2007, לא מונה ממונה על אבטחת המידע כנדרש בחוק.**

בעקבות הביקורת מינה מנהל בתי הדין בספטמבר 2007 את המכהן כראש אגף הביטחון, שימלא גם את תפקיד הממונה על אבטחת מידע.

### נוהלי אבטחת מידע

החוק מגדיר את המונח "אבטחת מידע": "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה; שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין"<sup>22</sup>. החוק חל על מאגרי המידע של בתי הדין בהיותם "גוף ציבורי" כהגדרתו בחוק<sup>23</sup>, בעל מאגר מידע "רגיש"<sup>24</sup> ומחייב קיום של קובץ נהלים מסודר.

ביולי 1996 אישר מנהל בתי הדין את נוהלי העבודה של יחידת המחשב (להלן - הנוהל). הנוהל עודכן לאחרונה ביולי 2006. הפרק הרביעי של הנוהל דן בסדרי אבטחת מידע.

22 שלמות המידע: על פי החוק - פרק ב' - "זהות הנתונים במאגר המידע למקור שממנו נשאבו, בלא ששנו; נמסרו או הושמדו ללא רשות כדין".  
 23 סעיף 23 (1): "משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על פי דין".  
 24 סעיף 7, הגדרות: "נתונים על אישיות של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו".

הביקורת העלתה, שהפרק האמור לוקה בחסר ואין בו את מכלול הנושאים הקשורים לאבטחת מאגרי המידע, לדוגמה בנושאים הבאים: תדירות החלפת סיסמאות הכניסה למערכת הממוחשבת; ניתוק המערכת לאחר מספר ניסיונות כניסה כושלים; מבנה הסיסמה והרכבה (אורך הסיסמה ושילוב של אותיות, מספרים ותווים אחרים); הצפנת קובץ הסיסמאות; השמדה של מצעים מגנטיים היוצאים משימוש ושל תדפיסי מחשב מיותרים; פיקוח על הכניסה לחדר המחשבים; וסדרי הפעולה במקרה של שיבושים או השבתת המערכת.

#### יומני פעולה

המערכת הממוחשבת מייצרת יומני פעולה (קובצי לוג) אשר רושמים בזמן אמת נתונים שונים על הפעילויות שנעשו במערכת, לדוגמה: נתונים על סוגי הפעולה שנעשו, זמני כניסה למערכת ופרטי המשתמשים בה.

בפרק הרביעי של הנוהל, הדין בנושא אבטחת מידע, נקבע כלהלן: "אחראי אבטחת מידע, שמונה לכך, יעבור על קבצי הלוג במערכת לוודא שלא בוצעו כניסות חריגות. כל מקרה של כניסה חריגה ייבדק מול המשתמש. בכל מקרה ירשם האירוע במערכת הקריאות".

1. הביקורת העלתה, כי אף שכל הכניסות למערכת הממוחשבת אמורות להיות מתועדות ביומני הפעילות, בנוהל לא נקבע מהו מקרה של "כניסה חריגה" ולא נקבע מהן פעולות חריגות. זאת על אף שכנוהל נקבע שיעשו בדיקות של הפעולות החריגות מול המשתמש. ואכן הביקורת העלתה, שלא נעשתה בקרה שוטפת לשם ניתוח הרישומים ביומני הפעילות; ואף לא גורם אחד עבר על היומנים ובדק את המתועד בהם. כתוצאה מכך, הנהלת בתי הדין לא הפיקה ולא קיבלה דוחות בקרה בנושא אבטחת המידע ולא בדקה אם נעשה שימוש לרעה במערכת הממוחשבת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2008 הודיע מנהל בתי הדין כי המשרד נקט פעולות "לצורך אפיון דוח קבוע, שיופעל על ידי ממונה על אבטחת מידע, מידי יום, לבקרה על אבטחת המידע".

2. ביומני הפעילות אמורים להירשם נתונים על פעולות שעשו המשתמשים במערכת הממוחשבת ובהם פרטים על כל אירוע, פרטי המשתמשים וסוג הפעולה: רישום, מחיקה או עדכון.

בדיקה מדגמית שביצע משרד מבקר המדינה ברישומים של יומני הפעילות לחודש יוני 2006 של בית הדין בירושלים העלתה שבעה מקרים ובהם נעשו פעולות מחיקה של נתונים בלי שנרשמו פרטי הזיהוי של המשתמש מבצע הפעולה. אם יהיה צורך לערוך בדיקה לגבי הפעולות או לברר אם נעשו שינויים מורשים בנתונים ומי עשה אותם, הרי שבהעדר הפרטים המזהים לא ניתן יהיה לזהות את האחראי לפעולה. מצב זה נוגד את עקרונות אבטחת המידע.

3. מבדיקה של יומני הפעולה עולה עוד, שבאותה תקופה (יוני 2006) בוצעו בבית הדין האזורי בירושלים 344 מחיקות של נתונים ו-71 מתוכם נעשו על ידי אותו משתמש.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבדוק בשיטתיות ובאופן מושכל את הגישות שנעשות למערכת הממוחשבת, שליפות המידע מתוכה והשינויים הנעשים בנתונים במיוחד נוכח הנתונים הרגישים שמכילה המערכת הממוחשבת של בתי הדין הרבניים.

על הנהלת בית-הדין לאמץ נוהל דיווח עדכני, ולהקפיד על בדיקת יומני הפעולה באורח קבוע ועל העברת דיווח לדרג מוסמך על תוצאות הבדיקה.

### ניהול סיכונים והתאוששות במקרה אסון

הוראות התכ"ם<sup>25</sup> קובעות: "יש לנתח את הסביבה בה מערכת המידע הממוחשבת תיושם, על-ידי זיהוי הסכנות ונקודות התורפה וקביעת המערך של המשאבים, עליהם יש להגן. מניתוח זה ניתן להכין רשימה של הסיכונים העיקריים ולכמת את חשיבותם, תוך ניסיון לצפות את חומרת הסיכונים"; "יש לנתח את אמצעי ההגנה להקטנת הסיכונים"; כמו כן "אמות-מידה אפשריות לניתוח כזה כוללות: שלימות המידע, מערכות לניהול מאגרי נתונים, שלימות התוכנה, הגנה פיזית והגנה על אמצעי האחסנה, כוח אדם, מערכת תקשורת ותכנון לזמן חירום (CONTINGENCY PLANNING)".

הביקורת העלתה שלמרות הרגישות הרבה של המידע בהנהלת בתי הדין, הוראות התכ"ם לא קוימו. לא נעשה סקר סיכונים למיפוי הסיכונים למערכת הממוחשבת ולא נבחנה הדרך למנוע או למזער אותם. על הנהלת בית הדין לעשות סקר סיכונים למערכת הממוחשבת, כנדרש על פי ההוראות.

1. איומים שונים עלולים לפגוע במערכות הממוחשבות ובהמשכיות הפעילות הסדירה של הארגון. כך למשל בשנים האחרונות אירעו שתי שריפות בבתי הדין: במאי 2005 בבית הדין בתל-אביב ובאפריל 2007 בחדר שרתי המחשב של הנהלת בתי הדין בירושלים. על מנת למזער או למנוע נזקים ולאפשר לארגון להמשיך, ברמה סבירה, בפעולותיו במקרה של אסון או שיבוש חמור של המערכות, יש צורך בהיערכות מתאימה.

בין מרכיבי ההיערכות כלולות הפעולות הבאות: מיפוי רכיבים חיוניים של המערכת, מיפוי האיומים, דירוג הפעילויות על פי רמת החיוניות או הקריטיות שלהן, קביעת פרק זמן קריטי להמשך הפעילות, משאבים דרושים, תכנית מפורטת ונוהל פעולה. האחריות לגיבוש ויישום התכנית מוטלת על הנהלת הארגון.

בנוהל האגף למערכות מידע כלול פרק "גיבוי התאוששות" המתייחס רק במשפט אחד לנושא וקובע: "התאוששות מאובדן תיעשה עפ"י הערכת הנזק, בישיבת צוות עובדי האגף ובהתאם לנדרש". הביקורת העלתה שהנהלת בתי-הדין לא פעלה להכנת תכנית היערכות למקרה של אסון או שיבוש חמור וליישום מרכיביה.

2. במרס 2004 קיבל מנהל בתי-הדין דוח, שהזמין מחברה חיצונית בנושא "סקר אבטחה ובטיחות בתי הדין הרבניים". העבודה נעשתה לגבי 12 אתרים של בתי הדין הרבניים. בפרק ההמלצות על פעולות שיש לעשות באתר הנהלה בירושלים, נאמר בין היתר, כי יש להכין נהלים התואמים לאופי הפעילות במשרד: לבנות מערכת תגולים למצבי חירום; לקבוע צוות עובדים לנושא ולהכשירו. בנושא "אבטחת מידע/תיקים" במערכות המידע הממוחשבות, נאמר שיש לבצע

25 תכ"ם - הוראה 07.03.02 מ-01-05-86 "בקורות מערכת מידע ממוחשבות, בקרת מערכת מיקרו, שלבי מחזור החיים".

סקר אבטחה ייעודי, כולל ניסיונות חדירה למערכת הקיימת. בפרק "המלצות עיקריות בתחום האבטחה" הומלץ לבצע סקר לגבי האבטחה הלוגית והאבטחה הפיזית של המערכת הממוחשבת.

הביקורת העלתה, שמאז קבלת הדוח בשנת 2004 לא קיימה הנהלת בתי-הדין או גורם שהסמיכה דיונים על ממצאיו ולא קיבלה החלטות בדבר יישום המלצות הכלולות בו, בכלל זה סקר על האבטחה הלוגית והפיזית של המערכת הממוחשבת.



1. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים בטיפול בתיקים מצד מזכירות בתי הדין, החל מהיעדר מעקב של המזכירות אחר הטיפול בתיקים וכלה בעיכובים בטיפול המזכירות בסידור גט, החיוני כל כך לנזקקים לשירותי בתי הדין, שאין להם תחליף. בין הסיבות לכך: היעדר מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום מתן צווים לקיום פסקי דין, המתנה וסחבת בהפעלת צווי הגבלה לקיום פסקי הדין ודחיית דיונים עקב הרכבים חסרים של בתי הדין. כמו כן נמצאו ליקויים במערכת הממוחשבת ואבטחת המידע. ממכלול הליקויים עולה כי ציבור המתדיינים, הנמצא במצב אישי רגיש וקשה, נפגע מן ההתנהלות בבתי הדין. כן נפגעים מכך אנשים נוספים, ובהם ילדים, התלויים בהכרעה באשר למעמד האישי של המתדיינים.

2. דייני בית הדין בפתח תקווה מנעו העסקת עובדת בבית הדין, תוך פגיעה בעיקרון השוויון בין המינים. בכלל בתי הדין לא נמצא ייצוג הולם לבני שני המינים בקרב העובדים (אף בהתחשב במגבלות ההלכתיות). על נציבות שירות המדינה לטפל בדחיפות בסוגיית הייצוג ההולם בבית הדין בפתח תקווה ובכלל בתי הדין.

3. על כל הנוגעים בדבר, בכלל זה שר המשפטים ומינהל בתי הדין, לעשות את כל הצעדים המתבקשים כדי לשפר את השירות ולהקל על מצוקת הנזקקים לשירותי בתי הדין.