

המשרד לענייני דתות

פעולות הביקורת

נבדקו פעולות הנהלת בתי הדין הרבניים, ובעיקר נושאים אלה: השירות לציבור בבתי הדין, שירותי סיוע והכוון בבתי הדין, הטיפול בענייני עגונות ומסורבות גט, ענייני מינהל הקשורים בדתיים.

בתי הדין הרבניים

תקציר

על פי נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים, ב-96% מהתביעות לגירושין חולפים בממוצע 303 יום מהגשת התביעה ועד מתן הגט, ואם הגירושין נעשים בהסכמה - 132 יום.

הממשלה החליטה להקים יחידות סיוע בבתי הדין הרבניים (להלן - בתי הדין) דוגמת אלה שבבתי המשפט למשפחה, אולם הן לא הוקמו.

בית דין רשאי לתת "צו הגבלה" כדי לאכוף פסק דין של גירושין. מזכירויות בתי הדין אינן בודקות מיוזמתן אם פסקי הדין של בתי הדין קויימו, ואין מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום בעצמם מתן צווים לאכיפת פסק דין, כסמכותם בחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995.

בבתי הדין האזוריים מכהנים 92 דיינים, מהם 47 (51%) אבות בית דין. אין בבתי הדין תקן הקובע את מספר האב"דים בכל בית דין, למרות ההבדל בין שכר אב"ד לשכר דיין.

בבית הדין בנתניה נמצא, כי בשל יחסים עכורים בין הרכבי הדיינים נפגע ציבור הנזקקים לשירותיהם, וכי עובדי בית הדין לא הקפידו לתת לציבור שירות נאות.



1. בתי הדין הרבניים (להלן - בתי הדין) הם חלק ממערכת השיפוט הממלכתי בארץ. על פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל, אזרחי המדינה או תושביה, יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי הדין. בני זוג יהודים בישראל

המבקשים להתגרש כדין נזקקים לאישור הסכם גירושין ולסידור גט בבית דין, מאחר שבידיו הסמכות הבלעדית בעניין זה.

לבתי הדין נתונה גם סמכות מקבילה לזו של בתי המשפט בכל הקשור למוזנות, החזקת ילדים, חלוקת רכוש, אפוטרופסות וירושות. במסגרת בתי משפט השלום פועלים בתי משפט לענייני משפחה לפי חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, והוקנו להם סמכויות בענייני משפחה ובתובענות בנושאים הקרובים להם, כגון מוזנות, מדור, אבהות ומשמורת קטינים¹.

במערכת בתי הדין פועלות שתי ערכאות שיפוט: 12 בתי דין אזוריים², שהם ערכאה ראשונה ובית הדין הרבני הגדול בירושלים שהוא ערכאת ערעור (להלן - בית הדין הגדול). בראש בית הדין הגדול עומדים הרבנים הראשיים לישראל, המכהנים לסירוגין בתפקיד נשיא בית הדין הגדול.

חוק הדיינים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הדיינים), מסדיר עניינים הקשורים בדיינים, ובהם: מינוי דיינים, הרכב בתי הדין, תקופת כהונת הדיינים ותנאי פרישתם. לפי חוק הדיינים, יקבע השר לענייני דתות, בהתייעצות עם נשיא בית הדין הגדול ועם שר המשפטים, את סדרי המינהל של בתי הדין (להלן - סדרי המינהל) וימנה את אחד הדיינים לאחראי כלפיו לביצוע סדרי המינהל (להלן - מנהל בתי הדין). בינואר 1983 נקבעו סדרי המינהל והם נוגעים בין היתר לתפקידים המינהליים של ראש בית הדין, למוזכירות בית הדין, לשעות שבהן יתקיימו הדיונים, לדיווחים סטטיסטיים ולקיום סדרי המינהל.

סדרי הדיון בבתי הדין מוסדרים בתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל - התשנ"ג (להלן - תקנות הדיון), שהותקנו בידי מועצת הרבנות הראשית לישראל וחבר דייני בית הדין הרבני הגדול. בכל בית דין יש מזכירות. לפי סדרי המינהל, המזכיר הראשי של בית הדין אחראי לפעולות המינהליות של המזכירות וכן לניהול ולהפעלה תקינים של בית הדין.

2. הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן - הנהלת בתי הדין), ובראשה מנהל בתי הדין, אחראית לניהול בתי הדין בכל הקשור לכוח אדם, לתקציב, למחשוב, לציוד ועוד. הנהלת בתי הדין היא יחידת סמך של המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד). על פי הדוחות הכספיים של המשרד, בשנת 2002 היה תקציב בתי הדין 126.4 מיליון ש"ח והביצוע הסתכם ב-127.1 מיליון ש"ח; בשנת 2003 היה תקציב בתי הדין 124.7 מיליון ש"ח, ועד ספטמבר אותה שנה הסתכם הביצוע ב-79 מיליון ש"ח. במרס 2003 הועסקו בבתי הדין 101 דיינים וכ-320 עובדים אחרים.

3. בחודשים פברואר-ספטמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות הנהלת בתי הדין³. בין היתר נבדקו השירות לציבור בבתי הדין, שירותי סיוע והכוון בבתי הדין, הטיפול בענייני עגונות ומסורבות גט, וענייני מינהל הקשורים בדיינים. הביקורת נעשתה בהנהלת בתי הדין בירושלים וב-9⁴ מבין 12 בתי הדין האזוריים. בדיקת השלמה נעשו במשרד ובהנהלת בתי המשפט.

1 ראו הפרק "בית המשפט לענייני משפחה", דוח שנתי 52ב של מבקר המדינה (2002), עמ' 713.

2 בערים ירושלים, תל-אביב, חיפה, נתניה, פתח תקווה, רחובות, אשדוד, אשקלון ובאר שבע; הרכב אחד של בית דין יושב לסירוגין בערים צפת וטבריה; הרכב דיינים יושב יום בחודש באריאל.

3 ביקורת קודמת של מבקר המדינה בנושא "ענייני מינהל בבתי הדין הרבניים" ראו בדוח שנתי 33 (1983), עמ' 170; ביקורת בנושא "מערכת בתי הדין הרבניים וקביעת מועדים לסידור גט בבתי הדין הרבני בחיפה" ראו בדוח שנתי 38 (1988), עמ' 278; ביקורת בנושא "הליכי מינוי דיינים-1997" ראו בדוח שנתי 48 (1998), עמ' 257; וביקורת בנושא "מינוי דיינים וקביעת מקום כהונתם" ראו בדוח שנתי 50 (2000), עמ' 346.

4 בערים ירושלים, תל-אביב, חיפה, נתניה, פתח תקווה, רחובות, אשדוד, אשקלון ובאר שבע.

עבודת מזכירות בתי הדין

1. עם הגשת תביעה לבית הדין פותחת המזכירות תיק למסמכים ותיק במערכת הממוחשבת של הנהלת בתי הדין, וקובעת מועד לדיון. המזכירות אמורה לעדכן את התיקים באופן שוטף, ובכלל זה לציין את מועדי הדיונים ואת ההחלטות שהתקבלו.

לבתי הדין אפשר להגיש 42 סוגים של תביעות. יש שתובע מגיש בעת ובעונה אחת כמה תביעות הקשורות זו לזו. כך, למשל, יחד עם תביעת גירושין אפשר שהתובע יתבע גם מזונות, חלוקת רכוש, עיכוב יציאה מהארץ והסדרים להחזקת הילדים. לכל אחת מהתביעות נפתח תיק נפרד, ובנתונים הסטטיסטיים של הנהלת בתי הדין הוא נרשם כתיק נפרד. כל התיקים של תובע שהגיש כמה תביעות נדונים בדרך כלל באותו דיון.

2. לכל הרכב של בית דין יש "ספרא דדיינא" (להלן - ספ"ד), והוא משמש מזכיר של ההרכב. הספ"ד אחראי להכין את התיקים לקראת הדיון, לרשום את פרוטוקול הדיון ואת ההחלטות שהתקבלו ולהזין אותן למערכת הממוחשבת של הנהלת בתי הדין.

החלטות בית הדין מוזנות למערכת הממוחשבת באמצעות קודים, כדי לאפשר לקיים מעקב אחריהן ואחר מצב התיק, וכדי להפיק דוחות סטטיסטיים. לכל סוג של החלטה יש קוד (להלן - קוד החלטה) ובסך הכול 147 קודים מסמלים את מגוון ההחלטות האפשריות של בית הדין. באמצעות אתר האינטרנט של הנהלת בתי הדין⁵ יכול כל מתדיין לקבל מידע על התיק שלו (לאחר קבלת קוד אישי ממזכירות בית הדין), והציבור יכול לקבל מידע כללי.

המספר הרב של קודי החלטה מקשה על הספ"דים את השימוש בהם ומביא לשגיאות בהזנת ההחלטות. על אף זאת לא הכינה הנהלת בתי הדין חוברת הדרכה או מפתח המסבירים למשתמש מה מסמל כל קוד. בנובמבר 2002 הגיש מבקר הפנים של הנהלת בתי הדין דוח בעניין קודי החלטה, ולפיו רק 44% מההחלטות שבדק הוזנו בקוד הנכון, 19% הוזנו בקודים שלא תאמו את ההחלטה, ו-37% לא הוזנו כלל.

בינואר 2003 התקיים בהנהלת בתי הדין דיון על ממצאי הדוח של מבקר הפנים, ובסיכומו הורה מנהל בתי הדין להקים ועדה לבחינת רשימת הקודים. בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, שהוועדה טרם סיימה את עבודתה.

השירות למתדיינים

הנהלת בתי הדין קיבלה עליה לפעול לשיפור השירות לבאים בשערי בתי הדין. בשנת 1997 היא פרסמה "הצהרה על מחויבות לשיפור השירות לפונים לבתי הדין הרבניים" (להלן - ההצהרה), שבה פירטה את הצעדים להגשת השיפור, ובהם קביעת "מדדים מעשיים ומחויבות לשיפור השירות" שעיקרם קיצור ההמתנה.

משך ההמתנה מפתיחת תיק עד לדיון ראשון בו

בהצהרה פורטו מדדים לטיב השירות, ובכללם ש"75% מהפונים לא ימתינו יותר מ-60 יום עד למועד הדיון הראשון". ההנחה היא, כי יעד זה נקבע מתוך הכרת המערכת ואפשר לעמוד בו, ואכן לפי נתוני הנהלת בתי הדין, בשנת 2002 עמדה מערכת בתי הדין במדר האמור.

בהצהרה לא נקבע מה יהיה משך ההמתנה עד מועד הדיון הראשון של יתר 25% מהפונים. נמצא, שבכ-16% מהתיקים שנדונו בשנת 2001 ובכ-12% מהתיקים שנדונו בשנת 2002 התקיים הדיון הראשון לאחר יותר משלושה חודשים ממועד פתיחת התיק.⁶

עוד נמצא, שבכמה בתי דין משך ההמתנה לדיון ראשון חרג מהמדד שנקבע. בבית הדין בנתניה, למשל, התקיים הדיון הראשון בכ-76% מהתיקים שנפתחו בשנת 2001 ובכ-46% מהתיקים בשנת 2002 שלושה חודשים ויותר לאחר שנפתחו.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל אחד מבתי הדין יעמוד במדדים שנקבעו בהצהרה, ולא רק מערכת בתי הדין בכללותה.

משך ההמתנה בין דיון לדיון

מדד נוסף שקבעה הנהלת בתי הדין לטיב השירות לציבור הוא ש"65% מהפונים לא ימתינו יותר מ-90 יום בין מועד דיון אחד למשנהו". מנתוני ההנהלה עולה, שבתי הדין עמדו במדר: בשנת 2001, נמשכה ההמתנה בין דיון לדיון ב-73% מהמקרים בכלל בתי הדין שלושה חודשים לכל היותר, ובשנת 2002 נמשכה ההמתנה אותו פרק זמן בכ-75% מהמקרים.

מנתוני הנהלת בתי הדין אי אפשר לדעת כמה זמן המתינו בעלי הדין שתביעותיהם לא נדונו בתוך שלושה חודשים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שהנהלת בתי הדין תקבע משך המתנה מרבי גם ל-35% התיקים הנותרים (ככל שהדבר תלוי בבית הדין).

פרק הזמן העובר מפתיחת תיק גירושין עד לקבלת גט

זוג המבקש להתגרש צריך להגיש תביעת גירושין. לאחר שהתביעה מבוררת ובית הדין פוסק שעל הזוג להתגרש, על הזוג להגיש תביעה לסידור גט. על פי נתוני הנהלת בתי הדין לשנת 2002, משך הזמן הממוצע מהגשת התביעה לגירושין ועד מתן הגט הוא 411 יום.

יש שבני זוג עושים הסכם גירושין. לצורך אישור ההסכם עליהם להגיש לבית הדין תביעה. לאחר קבלת אישור בית הדין עליהם להגיש תביעה לסידור גט. לפי נתוני הנהלת בתי הדין לשנת 2002, פרק הזמן הממוצע עד לקבלת גט, אם הגירושין נעשים בהסכמה, הוא 227 יום.

בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, שב-96% מתביעות הגירושין ניתן הגט בתוך 303 יום וב-96% מהתביעות שהגירושין נעשים בהסכמה ניתן הגט בתוך 132 יום,

6 נתונים הסטטיסטיים של הנהלת בתי הדין לא מפורט בכמה יותר הייתה התריגה.

אולם מאחר שההליכים ב-4% מהתיקים נמשכים כמה שנים, גורמים אחוזים אלה לעלייה של ערכי הממוצע.

על הנהלת בתי הדין לבחון דרכים לקיצור פרק הזמן של תהליך הגירושין בבתי הדין, במיוחד גירושין בהסכמה, שבדרך כלל אינם מצריכים דיונים ממושכים. לקיצור האמור נודעת חשיבות רבה, שכן מתחייב מעצם הליך הגירושין כי יתנהל מהר ככל האפשר, הואיל ותלויים בכך גם רווחתם ומצבם הנפשי של כל הנוגעים בדבר, בייחוד ילדי בני הזוג, ויכולתם של הצדדים להינשא שוב.

תורנות בזמן פגרת בתי הדין

בקין יש פגרה בבתי הדין, כמקובל גם בבתי המשפט, ובמהלכה לא מתקיימים דיונים (למעט דיונים דחופים).

ביולי 2003, כחודש לפני תחילת הפגרה, הנחה מנהל בתי הדין את מזכירי בתי הדין, שבזמן הפגרה תתקיים תורנות דיינים בבתי הדין; התורנות תכלול קביעת דיונים דחופים, סידורי גט וכל עניין הדורש החלטה מיידית.

הביקורת העלתה, שבפגרה בשנת 2003 לא הייתה בבתי הדין תורנות של דיינים, למעט בכית הדין בתל-אביב. מאחר שבתי הדין מטפלים גם בעניינים דחופים, היעדר דיין תורן בכית הדין עלול לגרום נזק, לעתים חסר תקנה, לנזקים לשירות בית הדין.

בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, שרק בבתי הדין הגדולים (ירושלים, תל-אביב וחיפה) "יש בכל יום דיין או דיינים תורנים... בבתי הדין הקטנים, בהם אין תורנים יום יום, אך מתעורר צורך לטיפול דחוף, המתדיינים נשלחים לאחד מבתי הדין הגדולים הקרובים אליהם".

תשובתו של מנהל בתי הדין לא התייחסה לעובדה שגם בבתי הדין בירושלים ובחיפה לא הייתה תורנות דיינים בפגרה, והיא סותרת מניה וביה את הנחייתו לקיים תורנות של דיינים בפגרה בכל בתי הדין.

בתשובתו מדצמבר 2003 למבקר המדינה מסר הראשון לציון, הרב הראשי לישראל ונשיא בית הדין הרבני הגדול, הרב שלמה עמאר, כי "באשר לתורניות, נעשים מאמצים על ידי ההנהלה והדיינים, אך אמנם נראה לי שההנהלה צריכה ליזום את סידור התורנות בשיתוף המזכירים הראשיים".

טיפול בפניות ובתלונות של הציבור

מדי שנה בשנה מגיעות להנהלת בתי הדין מאות תלונות, בכתב ובעל פה. התברר, כי הנהלת בתי הדין טיפלה בתלונות לגופן, אולם אין לה נתונים על התפלגות התלונות לפי בתי דין וסוגי התלונות. לפיכך אין באפשרותה לאתר בעיות חוזרות ונשנות הדורשות טיפול מערכת. כמו כן הנהלת בתי הדין אינה עוקבת 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".

לשכות ייעוץ והכוון

1. סעיף 5(א) לחוק בית המשפט לענייני משפחה קובע, ש"שר המשפטים ושר העבודה והרווחה יקימו בצו... יחידת סיוע בבית המשפט לענייני משפחה, אשר תיתן... שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה" (להלן - יחידת הסיוע). נושאים הקשורים לעבודתה של יחידת הסיוע הוסדרו בצווים, בכלל זה מבנה היחידה, בעלי התפקידים שבה וסדרי עבודתה.

צו בית המשפט לענייני משפחה (הקמת יחידות סיוע, דרכי פעולתן וסדרי עבודתן), התשנ"ו-1996, קובע: "מספר משרות העובדים הסוציאליים ביחידת הסיוע לא יפחת ממספר משרות השופטים המכהנים בבית המשפט, ומספר הפסיכולוגים לא יפחת מאחד, רופא פסיכיאטר או מומחה אחר יועסק או ייתן שירותי ייעוץ בענייני משפחה ביחידת הסיוע לפי הצורך".

2. באוקטובר 1998 החליטה הממשלה, ש"תוקמנה יחידות סיוע, בדומה לבתי הדין למשפחה, ליד בתי הדין הרבניים. ביחידות יועסקו עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ופסיכיאטרים. מנהל בתי הדין הרבניים ביחד עם אגף התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה יקבעו את מסגרת כוח האדם. היחידות תחלנה לפעול בשנת התקציב 1999".

נמצא, שיחידות הסיוע בבתי הדין לא הוקמו, אף על פי שמאז החלטת הממשלה עברו חמש שנים.

בתשובתו מדצמבר 2003 למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, ש"למרות כל הסיכומים וההסכמות, אגף התקציבים באוצר סרב עד היום לתקצב את יחידות הסיוע שליד בתי הדין הרבניים".

בתשובתה מינואר 2004 למשרד מבקר המדינה מסרה סגנית הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי "בעקבות החלטת הממשלה מספר 900 מיום 8.10.2003 להפסקת קיומו של המשרד לענייני דתות, והעברת ניהול מערכת בתי הדין לידי משרד המשפטים, נראה סביר ואף הכרחי כי בתי הדין הרבניים יסתייעו ביחידת הסיוע הקיימת כיום בבתי המשפט לענייני משפחה".

בתשובת סגנית הממונה על התקציבים אין התייחסות לעובדה, שבמשך חמש השנים שעברו מאז החליטה הממשלה באוקטובר 1998 על הקמת יחידות סיוע ליד בתי הדין הרבניים, לא תקצב משרד האוצר את היחידות הללו ובכך למעשה נמנעה האפשרות להקמתן. מעבר לכך החלטת הממשלה מ-1998 לא בוטלה בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2003, ואם מבקשים שלא ליישמה, יש להביא את העניין שוב לשולחן הממשלה.

3. החל משנת 1988 פועלות, ביוזמת הנהלת בתי הדין, בכמה בתי דין, לשכות ייעוץ והכוון (להלן - הלשכות). לפי חוזר מנהל בתי הדין, הלשכות נועדו "לאפשר לבאי בית הדין, זוגות ובודדים המצויים במשבר בחיי הנישואין לברוק בעזרת איש מקצוע את כל האלטרנטיבות העומדות בפניהם בטרם ינקטו צעדים חפזים ובלתי שקולים". עובדי הלשכות הם עובדים סוציאליים.

(א) מעמדן של הלשכות אינו מעוגן בחקיקה או בצווים, והמשאבים העומדים לרשותן קטנים במידה ניכרת מאלה שעומדים לרשות יחידות הסיוע בבתי המשפט למשפחה. כך, למשל, תקן כוח האדם של כלל בתי הדין כולל רק עשרה עובדים סוציאליים בשבע משרות ואינו כולל פסיכולוגים ופסיכיאטרים כביחידות הסיוע בבתי המשפט לענייני משפחה.

(ב) במועד הביקורת (ספטמבר 2003) לא היו עובדים סוציאליים בבתי הדין בתל-אביב, בפתח- תקווה, בטבריה ובצפת. בארבעת בתי הדין הללו נפתחו בחודשים ינואר-יוני 2003 כ-40% מהתיקים שנפתחו בכלל בתי הדין.

(ג) מתברר, שמרבית הזוגות המגיעים ללשכות מופנים אליהן באמצעות בית הדין, כשהם בעיצומם של הליכי הגירושין, ובכך מוחטאת המטרה של הלשכות לסייע לבני הזוג "בטרם ינקטו צעדים חפזים". בבתי הדין גם אין מידע זמין לציבור (שלטים או דפי מידע) על השירות שאפשר לקבל בלשכות.

(ד) במהלך הביקורת (יולי 2003) אישר מנהל בתי הדין "הצעה לנוהלי עבודה בלשכות הייעוץ וההכווין". בנוהלי העבודה לא נקבעו נהלים בתחומים מסוימים של עבודת העובדים הסוציאליים בלשכות, כמו מספר הפגישות שהם אמורים לקיים ביום. בנוהלי העבודה גם לא נקבע שעל העובדים הסוציאליים לדווח להנהלת בתי הדין על פעילותם המקצועית, ובמערכת הממוחשבת, שמוזנים לה נתונים על כל הפעילות של בתי הדין, אין אפשרות להזין דיווח כזה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב נשיא בית הדין הרבני הגדול, כי לדעתו "יש למנות ועדה שמורכבת מדיינים ומהנהלה שתקבע נהלים וסדרים לעבודה זו". לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת בתי הדין לפעול לגיבוש נהלים לאלתר.

טיפול בעגונות ובמסורבות גט

1. דוחות הנהלת בתי הדין אינם כוללים נתונים מדויקים על מספר העגונות. מנהל בתי הדין העריך באמצע שנת 2003 שמספרן 15-20. לדבריו, לפני שנים אחדות היו מאות עגונות.

2. חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק קיום פס"ד) נועד לתת לבית הדין כלים יעילים לאכיפת פסקי הדין בעניין מתן גט, ומאפשר יישום עקרון הלכתי על הסדרים אזרחיים-עכשוויים, כגון שלילת דרכון או רישיון נהיגה. בחוק נאמר: "קבע בית דין רבני, בפסק דין, שאיש ייתן גט לאשתו (להלן - פסק הדין), והאיש לא קיים את פסק הדין, רשאי בית הדין, במטרה להביא לקיום פסק הדין, ליתן נגדו... צו הגבלה". לפי החוק, "אין נפקה מינה אם ננקטה בפסק הדין לשון של כפיה, חובה, מצווה, הצעה, או לשון אחרת". עוד נקבע בחוק, ש"עם תום שלושים ימים מיום מתן פסק הדין, ידון בית הדין הרבני במתן צו הגבלה".

מנתוני המערכת הממוחשבת של הנהלת בתי הדין עולה, כי מאז חקיקת חוק קיום פס"ד ועד ינואר 2003 נתנו בתי הדין פסקי דין של גירושין בעניינם של 465 זוגות, שבהם ננקטה בפסק הדין לשון של "כפיה, חובה, מצווה, הצעה או לשון אחרת", אך עד ספטמבר 2003 טרם הושלמו הליכי סידור הגט בתיקים אלה.

כתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, ש"מסורבת גט מוגדרת בבתי הדין, מי שבעלה חויב לתת לה גט ועברו 30 יום ולא נתן לה. עפ"י הגדרה זו, יש כ-200 מסורבות גט בלבד".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרת "מסורבת גט" כמוגדרת בבתי הדין היא מצמצמת, מאחר שבחוק קיום פס"ד נאמר, ש"אין נפקה מינה אם ננקטה בפסק הדין לשון של כפייה, חובה, מצווה, הצעה או לשון אחרת". מכאן, שגם נשים שבעניינן ניתנה רק המלצה, הצעה וכיו"ב, הן מסורבות גט.

3. לפי חוק קיום פס"ד, בית הדין רשאי "בכל עת לאחר מתן פסק הדין ליתן צו הגבלה, או לשנות צו הגבלה שנתן, והכל בין ביוזמתו ובין לבקשת בעל דין". בצו הגבלה רשאי בית הדין לפגוע, בין היתר, בזכויות אלה: 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; לכפות על אדם במאסר לציית לפסק הדין, ואף להאריך את המאסר עד עשר שנים. בחוק קיום פס"ד נקבעו גם הגבלות שבית הדין רשאי להטיל על זכויותיו של אסיר או עציר, בכלל זה להחזיקו בבידוד. בית הדין יכול לתת צווים בהדרגה לפי מידת הסרבנות של הבעל.

מנתוני הנהלת בתי הדין עולה, שמאז חקיקת חוק קיום פס"ד בשנת 1995 ועד סוף שנת 2002 נתנו בתי הדין 1,024 צווי הגבלה ב-312 תיקים (בממוצע כ-3.3 צווים לתיק), מהם 26 צווי מאסר ו-23 צווים לגבי אסירים או עצורים; ב-154 מהתיקים, דהיינו בכמחצית מהתיקים האמורים, הביאו הצווים למתן גט. מכאן, שהצווים הם כלי זמין ולא יקר העשוי לקצר במידה ניכרת את התמשכות הליכי הגירושין.

הביקורת העלתה, שמזכירויות בתי הדין אינן מקיימות מעקב כדי לוודא שפסקי הדין למתן גט מקוימים, ואין מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום מתן צווים לקיום פסקי הדין, זאת למרות האמור בסעיף 4 (א) לחוק קיום פס"ד, כי "עם תום שלושים ימים מיום מתן פסק הדין, ידון בית הדין הרבני במתן צו הגבלה...", ולפי סעיף 4(ג), רשאי בית הדין "בכל עת, לאחר מתן פסק הדין ליתן צו הגבלה... בין ביוזמתו ובין לבקשת בעל דין...". בשל המצב המיוחד והרגיש של בעלי הדין, יש שמסורבות גט חוששות ליזום בעצמן דיון למתן צווי הגבלה או להחמרתם, ולפיכך ניתנה הסמכות לבית הדין ליזום מתן צווים.

כתשובתו למבקר המדינה מסר נשיא בית הדין הרבני הגדול, ש"בעת הצורך" גם בתי הדין יוזמים מתן צווי הגבלה, "ואמנם חשוב להקים מנגנון במזכירויות שיעקוב אחר העניין, ושיאפשר יוזמה עצמאית של בתי הדין, ולעקוב אחר ביצועם". לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת בתי הדין להקים את המנגנון האמור במזכירויות, כדברי נשיא בית הדין הרבני הגדול.

4. נוסף על מתן צווי הגבלה בבתי הדין, פועלת הנהלת בתי הדין בדרכים אחרות כדי להתיר נישואין של עגונות ושל מסורבות גט. בתקציב בתי הדין כלול סעיף שנועד למימון פעולות להתרת עגונות ומסורבות גט. הסכום שהוקצה בסעיף זה בשנת 2003 היה 814,000 ש"ח, וההוצאה בשנת 2002 הייתה כ-869,000 ש"ח.

פעולות הנהלת בתי הדין להתרת נישואין של עגונות ושל מסורבות גט מתמקדות בעיקר בשלושה תחומים: איתור בעלים שנמלטו מנשותיהם; תשלום הוצאות של בתי דין בחר"ל שנתנו גט לבקשת בית דין בישראל; ניסיון לשכנע בעלים לתת גט לנשותיהם, למשל, על ידי מתן סיוע כספי לבעל על מנת שיאות לתת גט לאשתו (או לאישה על מנת שתיאות לקבל גט מבעלה). הנהלת בתי הדין משלמת את הסכומים הללו לפי המלצת בית הדין שדן בתיק.

נמצא, שהנהלת בתי הדין מיישמת את המלצת בית הדין בלי שקבעה נהלים ומבחינים לתשלומים הללו. תשלום של מאות אלפי שקלים בשנה על פי המלצת בית דין וללא מבחנים ברורים, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. על הנהלת בתי הדין לדון בסוג זה של תשלומים, לוודא שהם מבוססים על תשתית משפטית ראויה ולקבוע נהלים ברורים בעניין יישום המלצות בתי הדין.

טיפול הנהלת בתי הדין בענייני הדיינים

חוק הדיינים קובע, שבתי הדין ידונו בהרכב של שלושה דיינים, למעט בעניינים שהותר לדון בהרכב של דיין אחד. עוד קובע חוק הדיינים, ש"שר הדתות, בהתייעצות עם נשיא בית הדין הרבני הגדול, ימנה בכל בית דין רבני אזורי אב בית דין או אבות בית דין מקרב הדיינים של אותו בית דין רבני (להלן - אב"ד); נתמנו בבית דין רבני אזורי שני אבות בית דין או יותר, ימנה שר הדתות בהסכמת הרבנים הראשיים לישראל, אחד מאבות בית הדין לשמש ראש אבות בית דין". ב-12 בתי הדין האזוריים מכהנים 47 אב"דים, 5 מהם משמשים ראשי אבות בית דין.

חוק הדיינים קובע, ש"משכורתו של דיין והתשלומים האחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו ייקבעו על ידי החלטת הכנסת". בטבלה להלן נתונים על משכורות היסוד של נושאי משרה שיפוטית בבתי הדין האזוריים ביוני 2003 (בש"ח):

משכורת יסוד	המשרה השיפוטית
23,901	ראש אבות בית דין
21,312	אב"ד
18,434	דיין

מהטבלה עולה, שמשכורת היסוד של אב"ד גבוהה בכ-2,878 ש"ח (כ-16%) מזו של דיין.

תקן הדיינים

1. חוק התקציב לשנת 2003 קובע, ששיא כוח האדם של הדיינים הוא 93 דיינים. שני הרבנים הראשיים לישראל ושלושה רבנים מקומיים⁷ כיהנו גם בתפקיד דיינים, כפי שמאפשר חוק הדיינים. יוצא אפוא, שלפי חוק התקציב וחוק הדיינים היו אמורים לכהן באותה שנה 98 דיינים.

לפי נתוני הנהלת בתי הדין מפברואר 2003, מנתה מצבת הדיינים 101 דיינים, כלומר 3 יותר משנקבע בחוק התקציב.

7 רבני הערים חיפה, פתח תקווה ובאר שבע.

2. בבתי הדין מכהנים 23 הרכבים של שלושה דיינים. חוק הדיינים אינו מחייב שבראש הרכב יעמוד אב"ד, אולם גם אם יעמוד אב"ד בראש כל הרכב, נחוצים לכל היותר 23 אב"דים ואילו בפועל מספרם 47, כלומר פי שניים.

בשל ריבוי האב"דים, יש הרכבים שבהם יש שני אב"דים ואף יותר, והם מקבלים משכורת של אב"ד, אף על פי שבפועל רק אחד מהם עומד בראש ההרכב. למשל, 14 מבין 16 הדיינים בבית הדין בירושלים הם אב"דים. זאת ועוד, יש שהרכב מונה דיין אחד בלבד והוא מכהן בתפקיד אב"ד, למשל, בבתי הדין בתל-אביב ובפתח-תקווה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, ש"ריבוי האב"דים נובע מכך, שאדם המתמנה לאב"ד בעיר מסוימת (נניח באר שבע), אחר כך מועבר לירושלים להרכב בו יש כבר אב"ד אזי תואר האב"ד מבאר שבע לא נשלל ממנו".

מתברר, שאין בבתי הדין הרבניים תקן למספר אבות בית דין. דבר זה אינו תקין מה עוד שריבוי האב"דים מטיל נטל כספי מיותר על הקופה הציבורית, כפי שמתברר מהנתונים בדבר מספר האב"דים המכהנים בבתי הדין.

לשם השוואה יצוין, כי בבתי משפט השלום מכהנים 340 שופטים, מהם 280 (82%) בדרגת שופט (שמשכורתו מקבילה לזו של דיין בבית דין אזורי), ו-60 (18%) בדרגות שיפוטיות גבוהות יותר: 54 בדרגת סגן נשיא בית משפט השלום, שמשכורתו נמוכה מזו של אב"ד, ורק 6 בדרגת נשיא בית משפט השלום, שמשכורתו מקבילה לזו של אב"ד. בבתי הדין האזוריים מכהנים 92 דיינים, מהם 47 (51%) אב"דים. יוצא אפוא, ששיעור האב"דים במערכת בתי הדין הרבניים הוא כמעט פי שלושה משיעור בעלי הדרגות השיפוטיות הגבוהות בבתי משפט השלום.

שעות הדיונים ונוכחות הדיינים בעבודה

בסדרי המינהל נקבע, כי "שעות שמיעת המשפטים בבית דין רבני אזורי יהיו לא יאוחר משעה 9.00 עד לשעה 13.30 לפחות", וכי בית הדין יקיים "דיון בכל התיקים שנקבעו באותו יום, אפילו חלפה השעה הנקובה... לסיום שמיעת המשפטים".

ביולי 1995 הנחה השר לענייני דתות דאז, פרופ' שמעון שיטריט, את הדיינים להתחיל את הדיונים בשעה 9:00 ולסיימם בשעה 14:00. מכאן שעל הדיינים לשבת בדין חמש שעות כל יום.

15 מבין 25 הדיינים בבית הדין בתל-אביב גרים בבני ברק. הנהלת בתי הדין ארגנה לדיינים אלה הסעה מבית הדין בתל-אביב לבני ברק. בהסכם שחתמה הנהלת בתי הדין בינואר 2003 עם חברת הסעות נקבע, שההסעה תצא מבית הדין בשעה 13:30. הסכם זה אינו מתיישב עם השעה שנקבעה בסדרי המינהל לסיום יום העבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנהל בתי הדין, שבעקבות הביקורת "ההסעה תועבר לשעה 14.00, מיידית".

מקום מגורי הדיינים

על פי הוראת הנהלת בתי הדין, שהונהגה לפני למעלה מ-25 שנים, על דיין להתגורר בתחום השיפוט של בית הדין שבו הוא מכהן. מנהל בתי הדין סבור, שהנסיעות הארוכות של דיינים שאינם

גרים בתחום השיפוט של בית הדין שבו הם מכהנים אל בית הדין וממנו, הן אחת הסיבות לאיחורי הדיינים לעבודה וליציאתם לפני סיום יום העבודה.

כדי להבטיח שהדיינים ימלאו את ההוראה האמורה בדבר מקום מגורי הדיין, נדרש כל מי שמגיש לוועדת המינויים בקשה להתמנות לדיין, לחתום על התחייבות: "להעתיק את מקום מגורי ולהתגורר ביחד עם משפחתי דרך קבע, באזור של מושב בית הדין, שבו יקבע מקום כהונתי. ידוע לי, כי התחייבותי זו משמשת מרכיב חשוב להחלטת ועדת המינויים למנות אותי כדיין. אני מאשר, כי ידוע לי שהפרת התחייבותי בנדון עשויה לגרור אחריה הפעלת הוראת סעיף 21(א)(4) לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, שלפיה רשאי השר [לענייני דתות] להגיש קובלנה לבית הדין המשמעת על יסוד זאת שיועדת המינויים מצאה שהדיין השיג את מינויו שלא כדין".

נמצא, כי על אף ההתחייבויות שנתנו דיינים ערב התמנותם, 33 (36%) מבין 92 הדיינים בבתי הדין האזוריים אינם גרים דרך קבע באזור מושב בית הדין. כך, לדוגמה, כמה דיינים המכהנים בבית הדין בחיפה, בנתניה ובבאר שבע גרים דרך קבע בירושלים; כל הדיינים בבית הדין באשדוד גרים בירושלים.

משקיבל עליו דיין התחייבות כאמור, עליו לעמוד בה.

בתשובתו למבקר המדינה ציין נשיא בית הדין הרבני הגדול, שעניין מגורי הדיינים "אינו מעוגן בחוק, ואינו נוהג בבתי המשפט, ולא בהכרח שהוא הגורם לאיחורים... ומכל מקום עדיין יש סיבות לחזק הנוהג הזה שיגורו סמוך למקום עבודתם".

בית הדין בנתניה

בבית הדין בנתניה כיהן עד סוף 1997 הרכב אחד בלבד ומאז מכהנים בו שני הרכבים. הרכב א' מטפל בתיקים ששם המשפחה של התובע מתחיל באותיות א'-כ', והרכב ב' מטפל ביתר התיקים.

נמצא, ששני ההרכבים סירבו לדון בתיקים מסוימים, וכל הרכב טען שמחובתו של ההרכב האחר לדון בהם. גם פניותיהם של מנהל בתי הדין ושל נשיא בית הדין הרבני הגדול לראשי ההרכבים לא הועילו.

כך, למשל, תיק של בני זוג "התגלגל" ביום אחד בין שני ההרכבים, כשכל הרכב מנמק בהחלטתו מדוע ההרכב האחר צריך לטפל בתיק.

ביולי 2002 כתב מנהל בתי הדין לאב"ד של הרכב א', כי "תיק זה מתגלגל כמה חודשים בין 2 הרכבי ביה"ד", וכי "אמנם לענ"ד התיק שייך להרכב ב' אך לצערי הרב אין הם מוכנים לקבלו", ולכן הוא מבקש מהרכב א' "לקבל את התיק ולקבוע מועד לדיון".

בתיק אחר שבו חזרה התופעה על עצמה, כתבה מתלוננת להנהלת בתי הדין: "שובצתי לדיון בהרכב אשר דן בתיקים המתחילים באות 'ש'. ההרכב הנ"ל סירב לדון בתיק... לכשהועבר התיק להרכב הראשון, סירבו הם לדון בתיק... וכך לתדהמתי 'נורק' התיק שלי מהרכב להרכב מבלי שנמצא הרכב אשר ירצה לדון בו".

מנהל בתי הדין השיב לה כי הוא "מיצר על המצב המשונה" וכי עשה מאמצים רבים לפתור את הבעיה אך הדבר לא עלה בידו.

בספטמבר 2002 הורה נשיא בית הדין הרבני הגדול דאז כיצד לחלק בין שני ההרכבים חמישה תיקים שבמחלוקת, ובהם שני התיקים האמורים. בינואר 2003 פנה מנהל בתי הדין לאב"ד הרכב א' בנוגע לשלושה מהתיקים שנשיא בית הדין דאז קבע שיידונו בהרכב ב' וביקש ממנו בשם נשיא בית הדין "לפנים משורת הדין, לקבל את כל התיקים הנ"ל ולקבוע להם מועד לדיון, מוקדם ככל האפשר" (ההדגשה במקור). בקשתו נענתה.

בפברואר 2003 כתב נשיא בית הדין הרבני הגדול דאז לראשי ההרכבים, כי "מפעם לפעם מתגלעות מחלוקות בעניין חלוקת התיקים בין הרכבי בית הדין. הדברים מגיעים, לעיתים לכלל עינוי דין קשים ויש בהם חשש לחילול השם".

העיומותים בין שני ההרכבים פוגעים בשירות למתדיינים, ועל נשיא בית הדין הרבני הגדול למצוא דרך לשים להם קץ.

השירות לציבור בבית הדין בנתניה

במסמכי הנהלת בתי הדין נמצאו תלונות רבות על הטיפול של עובדי בית הדין בנתניה בציבור הפונים והמתדיינים ועל תפקודם הלקוי.

תלונות אחדות נגעו להתקשרות בטלפון אל בית הדין בלי שהיה מענה. לדוגמה, ביוני 2002 כתבה מתלוננת כי "עשרות פעמים" ניסתה לפנות בטלפון אך לא קיבלה מענה או שהטלפון היה תפוס. באותו חודש כתבה מתלוננת אחרת ש"רק לעיתים נדירות מאן דהוא עונה לטלפון בשעות המצוינות. או אז... פשוט לא מתייחסים למבוקש ואף מנתקים את השיחה מבלי לומר ולו מילה אחת".

באוקטובר 2002 מסר עוזר מנהל בתי הדין דוח למנהל בתי הדין, ובו כתב שבבית הדין בנתניה "כמעט ואין בין העובדים נושא הנקרא תודעת שירות ואם קיימת היא מאוד סלקטיבית... יחס העבודה בין העובדים ובין עצמם אינם טובים, בלשון המעטה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל בתי הדין, כי "מאז הביקורת חל שיפור רב בכל הדרג המינהלי של ביה"ד בנתניה. בוצע בירור משמעותי עם עובדים מביה"ד על אופן תפקודם... כמו כן ערכו הסמנכ"ל ומבקר הפנים שיחת מוטיבציה לכל העובדים, ככל הקשור לשיפור השירות לקהל ויש שינוי גדול לטובה".



חוק קיום פסק דין נועד לאכוף פסקי דין שנתן בית הדין בעניין מתן גט, ובדרך זו להקטין את סבלן של מסורבות גט. על הנהלת בתי הדין לקבוע נהלים שיאפשרו לבית דין לפעול מיוזמתו לאכיפת פסקי דין שנתן בעניינים אלה, באמצעות הכלים שניתנו לו לשם כך בחוק קיום פס"ד.