



פרויקט פא"י

פיקוח אכיפה יישום של חוקים
בתחום דיני המשפחה

תשע"א 2011

דוח מס' 1 בנושא:

חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין)

התשנ"ה - 1995



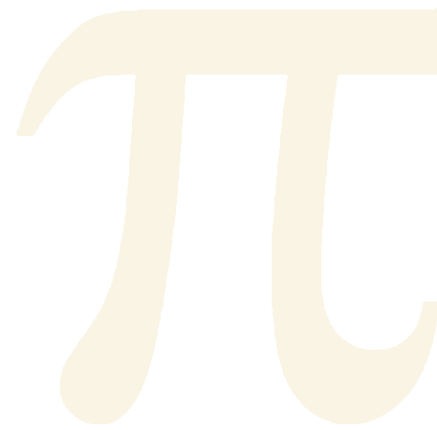
המרכז לקידום מעמד האשה
ע"ש רות ועמנואל רקמן

THE RUTH AND EMANUEL
RACKMAN CENTER
FOR THE ADVANCEMENT
OF THE STATUS OF WOMEN



Bar-Ilan University
אוניברסיטת בר-אילן
הפקולטה למשפטים

פרופ' רות הלפרין-קדרי
עו"ד תמר אדלשטיין-זקבך



המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן
הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן
רמת-גן 52900
טל: 03-5318895 פקס: 03-7360499
e-mail: Rackman.Center@mail.biu.ac.il
www.lawf.biu.ac.il/rackmancenter

ניתן לצטט מדוח זה תוך ציון המקור

מנהלת הפקה: עו"ד עטרה קניגסברג
הפצה: אורנית הכהן-לין
עיצוב גרפי: הסטודיו של מיכל
אנגלית: שרית אפריאט
עריכת לשון: תמר פוקס
הבאה לדפוס: עו"ד טל ויצמן-רפאל ומעין סולמי

תודה מיוחדת נתונה לעו"ד יונת שליין בן-אור על תרומתה המשמעותית לכתיבת הדוח.
תודות גם לד"ר עמיחי רדזינר וד"ר רחל לבמור על ליווי הפרויקט במחשבה נבונה ועצות
מועילות.

תודתנו נתונה לקליניקה לסיוע משפטי לנשים בפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן,
ולמנהלותיה לדורותיהן, עו"ד עדי רז עו"ד נעמה ספראי-כהן ועו"ד קרן ארקין-חן, על סיוען
הרב בשלבים השונים של הנעת הפרויקט וגיבוש הצעות החוק.

תודות לעדי ברודר-גרינברג, לעו"ד חן דקל-זילבר ולעו"ד אביטל קופרשטיין-טרקטיגוט,
אשר עבודותיהן שימשו בסיס לדוח זה.

With thanks to:
The Joseph Alexander Foundation
The Jewish Women's Foundation of the Greater Palm Beaches
The Hadassah Foundation
The David Berg Foundation
The Greater Miami Jewish Federation
The Boston Jewish Community Women's Fund

© כל הזכויות שמורות
התשע"א - 2011

מבוא

אני שמחה מאד להביא בפניכם את הדוח הראשון במסגרת **פרויקט פא"י: פיקוח, אכיפה ויישום של חוקים** בישראל העוסק באכיפת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995. המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן שם לעצמו למטרה לבחון יישום ואכיפה של חוקים בעלי השפעה (ישירה או עקיפה) על נשים, ובמיוחד בתחום דיני המשפחה אשר מטרתם להטיב, לסייע, ולקדם נשים בישראל.

פרויקט פא"י, והפרסום בעקבותיו, הינם המשך טבעי לפרסומי מרכז רקמן, כדוגמת קובץ חקיקת נשים בישראל ודו-שנתון סטטיסטי לנשים ומשפחה בישראל. פרסומים אלה מכוונים לחיזוק אפקטיביות הנורמות המשפטיות הלכה למעשה בדרך של הגברת נגישותן, כמו גם הפצת מידע ונתונים הנוגעים לשאלת תרגום הנורמות המשפטיות הלכה למעשה. במבואות לשני פרסומים אלה עמדתי על חשיבות החקיקה לקידום מעמד האשה מחד, ועל הנתונים הממחישים את הפער בין הנורמות הקיימות להלכה, לבין ביטוי המציאות למעשה. מאידך הגיעה העת לפענח את פשר הפער, באמצעות בחינה מעמיקה של אופן יישום החקיקה ומידת אכיפתה, ואיתור הקשיים והקצרים המולכים פעמים רבות ליישום ואכיפה כושלים. לכך נועד פרויקט פא"י. בשנים תש"ע-תשע"א התמקד פרויקט פא"י בחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995, אשר נחקק במטרה להעניק לבתי הדין הרבניים כלים אזוריים (בהתאם להלכה) להטלת סנקציות על סרבני גט. החוק נועד להקל על מצוקתן של הנשים העגונות ומסורבות הגט, אולם למרבה הצער בתי הדין הרבניים ממעטים לעשות בו שימוש. אכן, הדוח שלפנינו אינו מותיר כל מקום לספק: **חוק קיום פסקי דין נותר כמעט כאות מתה בשיטת המשפט הישראלית, ואינו מיושם כיום על-ידי בתי הדין הרבניים באופן שיש בו כדי לתת מענה ראוי לתופעת סרבנות הגט בישראל.** בדוח נבדקו נתונים מבתי הדין הרבניים אודות היקף היישום (או העדר היישום) של החוק על-ידי בתי הדין הרבניים. בפרק הראשון לדוח מתואר הרקע לחקיקת החוק, וניתנת סקירה קצרה של תופעת סרבנות הגט בישראל על רקע נתונים כלליים של דינמיקת הגירושין בבתי הדין הרבניים. בפרק השני מוצג ניתוח הנתונים שנתקבלו מבתי הדין אודות יישום החוק ונסקרות הבעיות המרכזיות שעולות ממנו. לבסוף מובאות הצעות חוק שגובשו במרכז רקמן לשיפור המצב.

נבקש להודות להנהלת בתי הדין הרבניים על שיתוף הפעולה ועל העברת הנתונים המהווים את הבסיס לדוח זה.

אני תקווה כי יהא בפרסום הנוכחי כדי להפיח חיים בחוק חשוב זה, ובכך נשים קץ לאחת התופעות המבישות בחברה היהודית בישראל.

פרופ' רות הלפרין-קדרי

ראש המרכז לקידום מעמד האשה
ע"ש רות ועמנואל רקמן

תוכן עניינים

7	מפתח תרשימים
9	תקציר מנהלים
11	פרק ראשון: סרבנות גט והרקע לחקיקת החוק
11	גיטין וגירושין בישראל
13	חקיקת חוק קיום פסקי דין
14	תמונת הגירושין במספרים
14	זמן ההמתנה לגט
16	תיקים "פעילים" ותיקים "לא פעילים"
19	כמה עגונות ומסורבות גט יש באמת?
22	פרק שני: יישום בפועל של חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה-1995
23	ממצאי פרויקט פא"י
25	בקשות להטלת ולביטול צווי הגבלה
26	תיקי צווי הגבלה
28	מספר צווי ההגבלה שהוטלו בפועל
29	צווי הגבלה שהוטלו ביוזמת הדיונים
29	מגמות עיקריות בהטלת צווי הגבלה
32	לשון ההחלטה למתן גט והטלת צווי הגבלה
37	יעילות צווי ההגבלה
37	משך הזמן הממוצע ממתן פסק הדין ועד להטלת צווי הגבלה
37	תיקים שניתנו בהם צווי הגבלה וטרם התקבל בהם גט
39	אכיפת צווי ההגבלה על-ידי הרשויות השונות
42	פרק שלישי: דיון ומסקנות
42	העדר יישום ואכיפה של חוק קיום פסקי דין
43	איסוף חלקי וקידוד לקוי של נתונים בהנהלת בתי הדין הרבניים
45	סיכום
46	נספחים
46	נספח א: הצעה לתיקון חוק קיום פסקי דין - מתן צווי הגבלה ופיקוח על יישום החלטות בית הדין
49	נספח ב: הצעת תקנות פיקוח ומעקב אחר צווי הגבלה
53	נספח ג: הצעה לתיקון סדרי הדין בתקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין)
57	Executive Summary
58	Introduction

π

מפתח תרשימים

- תרשים מס' 1:
זוגות שקיבלו גט בתביעות גירושין חד-צדדיות שהוגשו בשנים 1995-2007 לפי משך הזמן מפתיחת התיק
- תרשים מס' 2:
תביעות גירושין פעילות שנפתחו בשנים 1996-2003 וטרם סודר בהן גט
- תרשים מס' 3:
כלל תביעות הגירושין שנפתחו בשנים 1996-2003 וטרם סודר בהן גט
- תרשים מס' 4:
מספר הבקשות להטלת צווי הגבלה בשנים 2005-2008
- תרשים מס' 5:
תיקי צווי הגבלה שנפתחו בשנים 2005-2008, לעומת בקשות לצווי הגבלה שהוגשו באותן שנים
- תרשים מס' 6:
מספר צווי ההגבלה שהוטלו בשנים 2000-2008
- תרשים מס' 7:
מספר צווי הגבלה שהוטלו לעומת מספר הבקשות שהוגשו בשנים 2005-2008
- תרשים מס' 8:
שיעור הבקשות לצווי הגבלה שהתקבלו עלידי בית הדין הרבני בשנים 2005-2008
- תרשים מס' 9:
מספר צווי ההגבלה שהוטלו ביחס למספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו בשנים 2000-2008
- תרשים מס' 10:
מספר צווי ההגבלה שהוטלו בממוצע בכל תיק בשנים 2000-2008
- תרשים מס' 11:
סוג ההחלטות למתן גט בשנים 2000-2008 בכל בתי הדין הרבניים
- תרשים מס' 12:
מספר ושיעור צווי ההגבלה שהוטלו ביחס לכלל ההחלטות למתן גט (החלטות מכל הלשונות: המלצה, מצווה, חיוב וכפייה) בכל בתי הדין הרבניים בשנים 2000-2008
- תרשים מס' 13:
מספר צווי ההגבלה שהוטלו ביחס למספר ההחלטות לחיוב ולכפיית גט שניתנו בשנים 2005-2008
- תרשים מס' 14:
מספר ושיעור צווי ההגבלה שהוטלו ביחס לכלל ההחלטות לגירושין אשר ניתנו בשנים 2006-2008, בבתי הדין הרבניים בחיפה, תל אביב וירושלים, ובכלל בתי הדין הרבניים
- תרשים מס' 15:
סך כל תיקים שניתנו בהם צווי הגבלה ועדיין לא התקבל גט בשנים 2000-2008

π

תקציר מנהלים

במסמך זה ביקשנו לסקור פן אחד של התמודדות מערכת המשפט בישראל עם בעיית מסורבות הגט בישראל.

חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995, העניק לבתי הדין הרבניים כלים אזרחיים, בהתאם להלכה, להטלת הגבלות על סרבני גט. יחד עם זאת, **המסקנה העולה מדוח זה היא כי החוק נותר כמעט כאות מתה בשיטת המשפט הישראלית, ואינו מיושם כיום על-ידי בתי הדין הרבניים באופן שיש בו כדי לתת מענה ראוי לתופעת סרבנות הגט בישראל.**

מיעוט השימוש של בתי הדין הרבניים בחוק נובע מטעמים שונים, ובהם אי נקיטת הליכים להטלת צווי הגבלה ביוזמת בתי הדין עצמם; החשש של בתי הדין ממצב של גט מעושה; קושי של מזכירות בתי הדין לעמוד בלוחות הזמנים לזימון הצדדים לדיון אוטומטי במתן צווי הגבלה; חוסר היכולת של בתי הדין לעקוב אחר יישום צווי ההגבלה, ועוד. מצד מסורבות ומסורבי הגט נראה כי מיעוט השימוש בחוק נובע מחוסר מודעות לכלי של צווי ההגבלה; קושי כלכלי להמשיך בהליכים משפטיים לאורך זמן רב; והקושי הנפשי להוסיף ולהפציר בבית הדין בתקווה שיטיל ויאכוף את הצו המיוחל. ביחס לנשים מסורבות הגט ניתן להוסיף לכך גם את החשש ממערכת בתי הדין הרבניים אשר לא ששה להטיל על גברים אמצעי כפייה לשם השגת גט, ומפני הקשחת ליבו ועמדותיו של גבר סרבן שניתן נגדו צו הגבלה. כך למעשה נוצר מעגל שוטה: מיעוט השימוש בחוק על-ידי בתי הדין הרבניים משדר מסר מרפה ידיים למסורבות הגט, שמצידן ממעטות לפנות לבית הדין בבקשות להטלת צוים, והתופעה של היעדר השימוש בחוק הולכת ומונצחת. זהו מצב קשה ומצער במיוחד נוכח ההכרה בכך שבמקרים המעטים בהם כן מוטלים צווי הגבלה, הם מתגלים כיעילים יחסית ולמעלה ממחציתם אכן מביאים למתן גט. לצד זאת, דוח זה חושף גם כי ישנן הגבלות הקבועות בחוק אשר כלל אינן מופעלות על-ידי בתי הדין הרבניים, וכי מקצתן אף אינן יכולות להוות אמצעי לחץ על סרבני הגט.

מעל הכול, הדוח מעלה בעיה יסודית בנקיטת איסוף וקידוד הנתונים של בתי הדין הרבניים. איסוף הנתונים החלקי של בתי הדין הרבניים והכשלים הרבים בקידוד המידע הקיים מקשים עד מאוד על בקרת השימוש בכלי של צווי ההגבלה, ומסכלים מראש כל ניסיון לבחינה מעמיקה של תופעת סרבנות הגט בישראל. במיוחד מורגש חסרונם של מעקב אחר ההתפתחות האורכית של כל תביעת גירושין, על שלל ההליכים שהתקיימו בה. בנוסף לכך, לצורך מיפוייה של תופעת סרבנות הגט ולהבנה אם מדובר בתופעה שאינה מבחינה בין המינים (כטענת בתי הדין הרבניים), או לחלופין בתופעה מפלה הפוגעת בעיקר בנשים (כטענת ארגוני הנשים), יש צורך בפילוח מגדרי אמין ומדויק של כלל הנתונים הקיימים במאגר בתי הדין הרבניים. רק איסוף מידע מדויק ומפורט יאפשר לתת תשובה לשאלה חשובה זו.

המלצות:

- יש להביא לכך שבתי הדין הרבניים יעשו שימוש מוגבר בסמכות ההלכתית הנתונה להם בחוק קיום פסקי דין להטלת צווי הגבלה, כולל נקיטת הליכים להטלת צווי הגבלה ביוזמת בתי הדין עצמם.
- יש להקים מערך תומך לחוק קיום פסקי דין, בתוך בתי הדין הרבניים, אשר יהווה מנגנון הנעה לשימוש בחוק, ויאפשר פיקוח ומעקב אחר הצווים המוטלים מכוחו.

- יש להקל את נגישות בעלי הדין לכלי של צווי ההגבלה, הן על-ידי פישוט סדרי הדין להטלת צווים, הן על-ידי מתן סמכות לערכאות האזרחיות להטלת צווים מכוח החוק.
- יש לבצע בחינה מעמיקה של הסנקציות הקיימות כיום בחוק קיום פסקי דין, אופן אחיפתן ומידת יעילותן, על מנת לוודא כי ההגבלות אכן רלוונטיות לציבור סרבני הגט, וכי יהיה בהטלתן כדי לקדם את מתן הגט.
- יש לשפר את מערך איסוף וקידוד המידע של בתי הדין הרבניים בכלל, ולהבטיח את האפשרות להגיע לפילוח מגדרי בפרט. לצורך כך, יש לגבש צוות מקצועי שיורכב מדיינים, מומחי/ות מחשוב וסטטיסטיקה מהנהלת בתי הדין ומחוצה לה, עורכי/ות דין, טועני/ות רבניים, ואנשי/נשות אקדמיה.

תרגום קונקרטי של מרבית המלצות אלו נמצא בהצעות החוק ובתקנות שגובשו על-ידי מרכז רקמן, המופיעות בנספחיו של דוח זה, וחלקן אף נמצא בשלבים שונים של הליכי חקיקה ותקינה. הצעות החוק והתקנות נועדו לתת מענה לחסרים ולכשלים בחוק. מטרתן היא להגביר את השימוש בחוק ובמנגנון הטלת צווי ההגבלה, וזאת על-ידי יצירת מנגנון דיון מהיר ויעיל והקמת מערך פיקוח ואכיפה של החוק בתוך בתי הדין הרבניים.

תקוותינו היא כי ההצעות לתיקון החוק והתקנות המוצעות תאומצנה על-ידי המחוקק הישראלי, ובעקבות זאת יעשה שימוש רב יותר בחוק קיום פסקי דין. אנו גם מקווים כי בצד זאת יחול שינוי תפישתי בקרב דייני בתי הדין הרבניים, שיביא אף הוא להגברת השימוש בחוק. בדרך זו יתרחשו שני תהליכים חשובים: האחד, הקטנת שיעור מסורבות הגט אשר עד כה לא הופעל לחץ מספק על בעליהן לתת להן גיטן; והשני, יצירת אפקט הרתעה כלפי סרבני גט בהווה וסרבני גט פוטנציאליים, אשר יחששו שסרבנותם תוביל לשלילת זכויות אזרחיות שונות. בכך ניתן יהיה להביא לצמצומה, ואולי אף למיגורה כליל, של תופעת סרבנות הגט הפושה במחוזותינו.

**הקב"ה נתן עוז וכח לעמו שהם תלמידי חכמים בדבר הזה להיות מקילין בדבר
שהרי ה' יברך את עמו בשלום כמו שכתוב "וכל נתיבותיה שלום
ואין כאן שלום אם תתעגן"**

(מהרש"א חידושי אגדות מסכת יבמות דף קבא עמוד ב)

פרק ראשון

סרבנות גט והרקע לחקיקת החוק

”...הצלת אשה מענינותה הפכה להיות עניינו של הציבור, ולא רק עניינה של האשה העגונה בלבד, וכל אחד ואחד מישראל נחשב לצד ולבעל דין לנקיטת כל דרך משפטית אפשרית שיש בה כדי להחזיר את האשה מכבלי ענינותה...”

השופט אלון, בג”ץ 852/86 ח”כ שולמית אלוני נ’ שר המשפטים, פ”ד מא(2)¹

גיטין וגירושין בישראל

בתי הדין הרבניים (להלן גם: “בתי הדין”) הינם חלק ממערכת המשפט הממלכתית במדינת ישראל. על-פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי”ג-1953 (להלן גם: “חוק השיפוט”), ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל, אזרחי המדינה או תושביה, יהיו בשיפוטם הייחודי של בתי הדין. בני זוג יהודים בישראל המבקשים להתגרש כדין, מקקים לאישור הסכם גירושין ולסידור גט בבית הדין, מאחר שבידו הסמכות הבלעדית לעניין זה.

בתי הדין דנים על-פי “דין תורה” כמשמעותו בחוק השיפוט, דהיינו המשפט העברי שהוא ההלכה היהודית. לפי ההלכה, אין בית הדין יכול לתת את הגט במקום הגבר או לקבלו במקום האשה. להבדיל משיטות משפט אחרות, הגירושין בדין הדתי היהודי אינם פעולה שיפוטית. פסק דין לגירושין, אשר ניתן לבני הזוג על-ידי בית הדין הרבני, אינו הופך את בני הזוג לגרושים. פסק הדין אמנם מכריז כי על בני הזוג להתגרש, אך עצם פעולת הגירושין נעשית על-ידי בני הזוג עצמם, במתן הגט ובקבלתו. כך שכל עוד לא בוצע אקט מתן הגט וקבלתו נחשבים בני הזוג לנשואים. היינו, לא בית הדין הוא שמתיר את קשר הנישואין בין בני הזוג, אלא הדבר נעשה על-ידי בני הזוג עצמם, וליתר דיוק, האיש הוא אשר מתיר את הנישואין על-ידי מתן הגט, ועל האשה רק לקבלו לרשותה. שהרי מעשה הקידושין העומד בבסיס קשר הנישואין הוא חד-צדדי, האיש הוא המקדש את האשה ואין האשה מקדשת את האיש.²

הסכמת בני הזוג לגט היא תנאי בלעדיו אין לגירושין. תנאי זה יוצר מצבים בעייתיים, וזאת משום שכן הזוג המעוניין להתגרש תלוי באופן מוחלט בהסכמתו וברצונו הטוב של בן הזוג השני. לכאורה, מצב זה אינו מבחין בין גברים לנשים, כי אם בין הצד המעוניין להתגרש לבין הצד שאינו מעוניין בכך. אלא שסימטריה זו מתעתעת. רצונו החופשי של האיש לגרש נדרש מדאורייתא (כלומר לפי דין תורה), בעוד שרצונה של האשה להתגרש נדרש מדרבנן בלבד (כלומר לפי ההלכה המאוחרת לדין התורה, שפותחה על-ידי חכמים). בנוסף לכך, כאמור לעיל, האשה מקודשת לאיש, ומשמעות הדבר הוא שאין היא יכולה להיות מקודשת לאף איש אחר במקביל והיא אסורה על כל אדם אחר מלבד על בעלה; בעוד שהאיש אינו מקודש לאשה, ומדאורייתא יכול האיש לשאת יותר מאשה אחת במקביל.³ להבדלים עקרוניים אלה במעמד הנורמות ההלכתיות ובהיררכיה הנורמטיבית שלהן יש השלכות מרחיקות לכת: בעוד שבמצבים קיצוניים יכול האיש לקבל היתר נישואין

¹ בג”ץ 852/86 ח”כ שולמית אלוני נ’ שר המשפטים, פ”ד מא(2), 1, השופט אלון בעמ’ 72.

² רות הלפרין-קדרי “איש, אשה, קידושין ושביה: הבניית המגדר בדיני נישואין וגירושין בהלכה” תלפיות שנתון המכללה (תשנ”ט-תש”ס) 451; פינחס שיפמן “ההלכה היהודית במציאות משתנה: מה מעכב את מעוכבות הגט?” עלי משפט (תשס”ז) 27.

³ הלפרין-קדרי, שם.

("היתר מאה רבנים") המאפשר לו לשאת אשה אחרת אף ללא קבלת הגט עלידי אשתו,⁴ סעד זה לעולם אינו נתון לאשה מסורבת גט. אשה שעודנה נשואה, גם אם היא עגונה או מסורבת גט, נחשבת ל"אשת איש" האסורה כאמור על כל אדם אחר מלבד על בעלה, ואם תביא לעולם ילדים מאיש אחר, ילדים אלה יהיו ממזרים, האסורים לבוא בקהל ה' (כלומר להינשא) עד לעשרה דורות (כלומר עד עולם). מאחר שהאיש, כאמור, אינו מקודש לאשה, גם אם יביא ילדים מאשה אחרת לא יהא בילדים אלה כל פסול (ובלבד שאותה אשה אחרת איננה "אשת איש"). הואיל ורצונו החופשי של האיש במתן הגט נדרש מדאורייתא, ללא וודאות מלאה בקיומו של רצון זה אין האשה מגורשת, ואם ניתן גט שקיים לגביו ספק ביחס לרצון האיש, הגט עלול להיחשב ל"גט מעושה", והאשה תהא עדיין בגדר "אשת איש", על כל ההשלכות הנבעות מכך.⁵ לאור זאת, בתי הדין הרבניים נמנעים כמעט לחלוטין מלהפעיל עילות גירושין הקיימות בהלכה, כדי לחייב בעלים לגט, בעוד שעילות גירושין נגד נשים מתקבלות בקלות רבה יותר.⁶ מאותה סיבה הם גם ממעטים להשתמש בסנקציות האזרחיות המעוגנות בחוק קיום פסקי דין, כפי שנראה להלן בדוח זה.

עד לנובמבר 2008, מועד בו עבר תיקון מספר 4 לחוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ד-1973, העצים אף החוק האזרחי את הכוח שהעניקה ההלכה היהודית לבעל. קודם לתיקון קבע החוק כי הסדר איזון המשאבים הקבוע בו, המורה על חלוקה שווה בין בני הזוג של הרכוש שנצבר במהלך חיי הנישואין, יתבצע רק לאחר הגירושין, כלומר רק לאחר מתן הגט מן הבעל לאשה. המשמעות המעשית הייתה העצמת כוחו העודף מלכתחילה של הבעל, שכן בעצם עיכוב הגט יכול היה לעכב גם את חלוקת הרכוש. על-פי רוב האשה היא הצד הזקוק לסעד חלוקת הרכוש בהקדם, ואילו האינטרס של האיש הוא לעכב במידת האפשר. לאחר מאמצים שנמשכו למעלה מחצי יובל שנים, הצליחה קואליציה עיקר - הקואליציה הבינלאומית לזכויות העגונה ומסורבת הגט⁷ להביא להתרת הקשר הגורדי שבין חלוקת הרכוש לבין הגירושין, כך שחלוקת הרכוש יכולה להתבצע גם קודם למתן הגט, ובכך הופחת באופן משמעותי כוח המיקוח של האיש ביחס לגט.⁸

אין להתעלם מהעובדה כי גם האיש עשוי למצוא עצמו במצב בו אשתו אינה רוצה או אינה מסוגלת לקבל גט ממנו,⁹ אולם מצוקת האיש מסורב הגט פחותה באופן משמעותי, ועצם התופעה שולית יחסית, נוכח ההבדלים המשפטיים-הלכתיים המשמעותיים שפורטו לעיל להבדלים אלה יש להוסיף גם את עמדת המיקוח של האשה, שהיא בדרך-כלל נחותה מזו של האיש, הן מחמת פערי מגדר אוניברסאליים באשר ליכולות הכלכליות, הן מחמת מגבלות גיל הילודה של האשה.

מן הדברים עולה, כי עיקר הקושי מצוי באיש המסרב לתת גט לאשתו. במקרים רבים מנצל האיש את היותה של האשה תלויה ברצונו לתת לה את הגט, וסוחט אותה על מנת להשיג את מבוקשו. נוצר מצב שפעמים רבות על מנת שאשה תשתחרר מכבלי עגינותיה היא נדרשת לשלם בעד הגט. המחיר כולל, על דרך שבשגרה, כסף, רכוש, ויתור על מזונות, ויתור על אחזקת הילדים ועוד ויתורים כאלה ואחרים. ויתורים אלה מותירים את האשה, במידה ולבסוף קיבלה את גיטה, במצב נחות ביחס לאיש.¹⁰ אכן, כפי שכבר קבענו בעבר, אין כל ספק

⁴ ואכן, בתי הדין הרבניים אינם מהססים מלעשות שימוש בכלי זה: מנתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביולי 2009 במסגרת דוח זה, עולה כי בין השנים 2004-2008 ניתנו 56 היתרים לגברים לשאת אשה שניה. נבהיר כי בתי הדין הרבניים החלו באיסוף נתונים אודות מספר היתרי נישואין רק משנת 2004. בשנת 2007 ניתנו 17 היתרים כאלה, ובשנת 2008 ניתנו 14 היתרים.

⁵ בנציון שרשבסקי **דיני משפחה** 406-413 (מהדורה ג', תשמ"ד); זרח ורהפטיג "כפיית גט להלכה ולמעשה" **שנתון המשפט העברי** ג-ד 153 (תשל"ז) 172; וכן לעיל ה"ש 2.

⁶ רות הלפרין-קדרי "מזונות אשה: מתפישה של שונות לתפישה של (אי-)שוויון" **משפט וממשל** 2(2) (2004) 767, 804.

⁷ ראו גם להלן ה"ש 38.

⁸ Ruth Halperin Kaddari, "The 'Get' Gets Fairer", **Jerusalem Post** 15 (18.11.2009).

⁹ שיפמן, לעיל ה"ש 2.

¹⁰ הלפרין-קדרי, לעיל ה"ש 2.

כי העגינות מבטאת את אי-השוויון הקשה ביותר במסגרת דיני הנישואין והגירושין בישראל.¹¹

חקיקת חוק קיום פסקי דין

חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995 (להלן גם: **"חוק קיום פסקי דין"** או **"החוק"**) נחקק בעקבות מאמצים רבים של גורמים שונים (אנשי ציבור, חברי כנסת, ארגוני נשים ועוד), ובתיאום עם הרבנות הראשית, במטרה לעגן בחקיקה פתרון הלכתי, אשר יהיה בו כדי להמריץ סרבני גט לתת לנשותיהן את הגט המיוחל. פרופ' אריאל רוזן-צבי ז"ל היטיב להסביר את הרציונאל העומד מאחורי חקיקת החוק לקיום פסקי דין לגירושין, בדבריו כפי שהובאו בזמנו בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת: "לטעמי, המושג הבסיסי של כבוד האדם וקדושת חייו בהיותו בן-חורין לא יכול להתיישב בשום פנים ואופן עם סרבנות גט או עם עגינות, מלכתחילה, ואינו סובל מצב של תלות שבו צד אחד מגביל את הצד השני ויוצר כלפיו תוצאות בלתי אפשריות. מצב של עגינות, לפיו סרבן גט משאיר אשה, זה פוגע בכבודה הבסיסי. זה לא רק היבט הלכתי שהרב עובדיה יוסף נתן לו ביטוי מובהק, יש ביטוי מופלא בדעת המהרש"א בסוף מסכת יבמות שכותב: במקום שיש עיגון אין שלום וכל התורה לא ניתנה אלא למען עשיית השלום. כלומר, מצב של עגינות עוקר מבחינה זו את המטרה הבסיסית שלשמה ניתנה תורה. אלה דברים שמבטאים את התפישה האוניברסלית של שלום, של חרות ושל כבוד האדם."¹²

החוק, אשר העניק לבתי הדין הרבניים כלים יעילים לאכיפת פסקי הדין למתן גט, היה חדשני במהותו, והיווה התפתחות באמצעי הכפייה שניתן להפעיל על סרבני גט. בבסיס החוק עומד עקרון הלכתי, המיושם על הסדרים אזרחיים עכשוויים, ובכך מבטא הוא סינתזה מרשימה של דין דתי ותיק עם נורמות משפטיות בנות-זמננו, או, אם תרצו, תרגום מודרני של ההלכה.

ביסוד החוק עומדת תשובתו ההלכתית של רבינו תם, הידועה בשם "הרחקה דרבינו תם".¹³ ההרחקה היא למעשה גזרה (המוטלת על הציבור ולא על סרבן הגט עצמו), שמטרתה למנוע זכויות בקהילה מסרבן הגט, וכן קשר חברתי עימו. ההרחקה היא "סנקציה חברתית של היבדלות והתרחקות מאדם בדרך פסיבית, בגדר "שב ואל תעשה", שאינה נחשבת ככפייה, להבדיל מצעד אקטיבי של חרם ונידוי, שהוא בגדר כפייה ממש".¹⁴

בחוק קיום פסקי דין העניק המחוקק הישראלי לבתי הדין גושפנקא חוקית רלבנטית לימיו, לעשות שימוש בסנקציה הקבועה בהלכה של הרחקת סרבני הגט מהחיים החברתיים והדתיים, על דרך של שלילת זכויות אזרח שונות. הרחקות דרבינו תם אומצו בסעיפים 2 ו-3 לחוק קיום פסקי דין בדמותם של צווי ההגבלה אותם רשאי ביה"ד להטיל על סרבניות גט. צווי ההגבלה כוללים סנקציות כגון עיכוב יציאה מהארץ, שלילת דרכון, שלילת רישיון נהיגה, איסור מינוי למשרה בשירות הציבורי, הגבלות על פתיחה או החזקה של חשבון בנק ועוד. כמו כן, ניתן לכפות על אדם לציית לפסק הדין באמצעות מאסר, ואף להאריך את המאסר עד עשר שנים. בחוק נקבעו גם הגבלות שבית הדין רשאי להטיל על זכויותיו של אסיר או עציר סרבן גט, ובכלל זה להחזיקו בבידוד. בית הדין רשאי להטיל את הצווים בהדרגה, בהתאם למידת הסרבנות של הגבר.

לפי החוק ניתן להטיל צווי הגבלה בכל פסק דין לגירושין שניתן, היינו נפקה מינה אם ננקטה בפסק הדין לשון של כפייה, חובה, מצווה, הצעה, או לשון אחרת.¹⁵ כמו כן, מורה החוק לבית הדין לדון באופן

¹¹ שם.

¹² פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט, מס' 240, מיום 8.11.1994, עמ' 10.

¹³ ספר הישר לרבינו תם (צרפת, המאה ה-12), חלק השו"ת, סימן כד, 39-42 (מהדורת רוזנטל, ברלין, 1898).

¹⁴ מיכאל קוריןאלדי, **דיני אישים, משפחה וירושה - בין דת למדינה**, שער שלישי: מגמות חדשות בדיני נישואין וגירושין, פרק שביעי: בעיית סרבני הגט והדרכים לפתרונה 211 (2004).

¹⁵ סעיף 1(ב) לחוק.

אוטומטי במתן צו הגבלה "עם תום שלושים ימים מיום מתן פסק הדין".¹⁶ עם זאת, החוק רק מקנה לבית הדין סמכות לתת צווי הגבלה, אולם אינו מחייב אותו לעשות כן.¹⁷ כפי שנראה בחלקו השני של הדוח, מרבית בתי הדין הרבניים אינם מטילים את צווי ההגבלה שנקבעו בחוק על סרבני הגט, וזאת מחמת החרב המתהפכת של חשש לגט מעושה. הוזה אומר, בתי הדין נמנעים מלהטיל על סרבני הגט סנקציות שיכבידו עליהם, מתוך חשש שאם יינתן גט לאחר הטלת הסנקציות, הוא לא יינתן מתוך רצון חופשי של הגבר לשחרר את האשה מקשר הנישואין.¹⁸ כתוצאה מכך, כפי שעולה מהמצב בשטח, בתי הדין ממעטים עד מאד ליזום דיונים במתן צווי ההגבלה, וזאת על אף שסמכות זו נתונה להם. יתרה מזו, מנתוני דוח זה עולה כי בתי הדין אף ממעטים להיעתר לבקשות להטלת סנקציות המוגשות על-ידי הצדדים המתדיינים וכי גם במקרים בהם מטילים בתי הדין צווי הגבלה על סרבני גט, אין הם עורכים כל מעקב לבדוק אם אכן סנקציות אלה נאכפו בפועל על סרבן הגט, ואם הן מוליכות בסופו של דבר למתן גט.

תמונת הגירושין במספרים

זמן ההמתנה לגט

לפני שנעבור להצגת הנתונים הנוגעים באופן יישומו של חוק קיום פסקי דין של גירושין בחלקו השני של הדוח, ראוי להתבונן בכמה נתונים בסיסיים אשר יפרשו את השתלשלות מהלך הגירושין בבתי הדין הרבניים בכלל ואת תופעת סרבנות הגט בפרט.

ראשית, יש לבחון את שאלת משך הליכי הגירושין בבתי הדין הרבניים, מתוך הנחה שכלכל, הליכים ממושכים מעידים על אי הסכמת אחד הצדדים למתן או לקבלת הגט. תביעות גירושין בבתי הדין הרבניים נחלקות לשניים: תביעות חד-צדדיות (דהיינו תביעות שמוגשות על-ידי צד אחד בלבד, כאשר הצד השני מתנגד לגירושין), ובקשות לגירושין בהסכמת שני הצדדים.¹⁹ לצורך הערכת המשמעות של משך הליך הגירושין ניתן להתייחס למשך אותם הליכים של בקשות לגירושין בהסכמה כאל קנה המידה, כך שמשך זמן ארוך יותר של תביעות חד-צדדיות מבטא למעשה מצב של עיכוב גירושין, שבנקודת זמן מסוימת הופך כבר למצב של סרבנות גט.

בשנת 2003 ערך מבקר המדינה ביקורת במשרד הדתות ובבתי הדין הרבניים.²⁰ בין היתר בדק מבקר המדינה את פרק הזמן העובר מפתירת תיק גירושין ועד לקבלת הגט. בביקורת נמצא כי **משך הזמן הממוצע מהגשת תביעה חד-צדדית לגירושין ועד לקבלת הגט הוא 411 יום, כלומר למעלה משנה**. אם הגירושין נעשים בהסכמה, עומד משך הזמן הממוצע עד לקבלת הגט על 227 יום. יש להדגיש כי בנתונים אלה שנמסרו למבקר המדינה קיימת הבחנה בין תביעות חד-צדדיות לבין בקשות גירושין בהסכמה, והם אף מדייקים בהתייחסותם לסיום התביעה בהליך של סידור הגט עצמו.²¹ מנתונים אלה עולה בבירור כי הליכי תביעות גירושין חד-צדדיות נמשכים כמעט כפליים מהליכים של בקשות גירושין בהסכמה. ואולם מנתונים שהועברו

¹⁶ סעיף 4(א) לחוק.

¹⁷ סעיף 1(א) לחוק.

¹⁸ יוסף גולדברג, "גט מעושה הלכות וכללים בדיני רצון ואונס במתן גט" (תשס"ג), רסד-רצו.

¹⁹ ראו גם להלן בה"ש 46.

²⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 154 לשנת 2003 ולחשבונות שנת הכספים 2002 פרק המשרד לענייני דתות, 515 (2004).

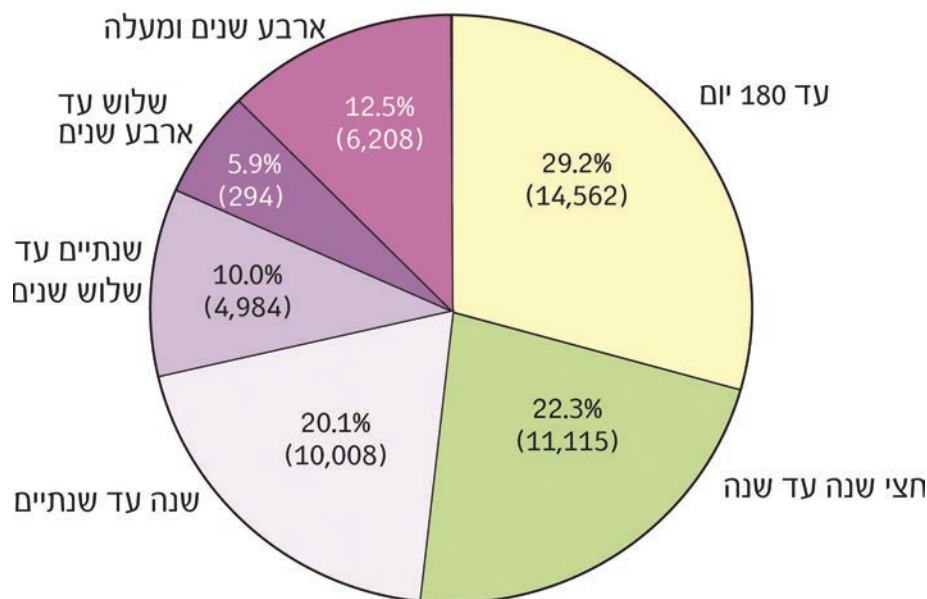
518 (להלן: "דוח מבקר המדינה 2003").

²¹ להבדיל מן הדרך הבעייתית החדשה לסגירת תיקים אליה נתייחס להלן, ה"ש 28.

למרכז רקמן לקראת **שנתון נשים ומשפחה בישראל 2009**, עולה תמונה חמורה עוד יותר.
תרשים מס' 1 מציג את משך ההמתנה לקבלת גט על-פי נתונים אלה.²²

תרשים מס' 1:

זוגות שקיבלו גט בתביעות גירושין חד-צדדיות שהוגשו בשנים 1995-2007, לפי משך הזמן מפתיחת התיק



מקור: מכתב מבתי דין הרבניים (11.2.2009)

מן התרשים עולה כי מכלל תביעות הגירושין החד-צדדיות שנפתחו משנת 1995 והסתיימו בגט עד סוף שנת 2007, אצל 48.5% מהזוגות נמשכו ההליכים עד קבלת הגט מעל שנה, ואצל 28.4% מהם למעלה משנתיים; 12.5% מהזוגות, שהם 6,208 במספר, המתו ארבע שנים ויותר מפתיחת התיק ועד לקבלת הגט.
פרק הזמן הממוצע לקבלת הגט הנקוב בנתונים אלה עמד על 642 יום.²³

בתשובת מנהל בתי הדין לדוח המבקר מדצמבר 2003 נמסר "שב-96% מתביעות הגירושין ניתן הגט בתוך 303 יום וב-96% מהתביעות שהגירושין נעשים בהסכמה ניתן הגט בתוך 132 יום, אולם מאחר שההליכים ב-4% מהתיקים נמשכים כמה שנים, גורמים אחוזים אלה לעלייה של ערכי הממוצע".²⁴ הבהרה זו אינה עולה בקנה אחד עם נתוני התרשים הקיים.
מן האמור עולה, שפרק הזמן העובר ממועד פתיחת תיק הגירושין ועד למועד קבלת הגט הוא ארוך למדי.

²² הנתונים נתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ב-11.2.2009, ונכללות בהם כל תביעות הגירושין שנפתחו בשנים 1995-2007, ונסתיימו בגט עד תום שנת 2007. התרשים פורסם לראשונה ב**נשים ומשפחה בישראל - דו-שנתון סטטיסטי**, (רות הלפרין-קדרי וענבל קארו עורכות, המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, 2009), (להלן: "**דו-שנתון סטטיסטי 2009**"), 80.

²³ על פי הנתונים המתקבלים באמצעות מחולל הדוחות של אתר בתי הרבניים (www.rbc.gov.il/statistics/index.asp), ניתן לזהות החל משנת 2002 מגמה של ירידה בזמן ההמתנה לסגירת תיקי גירושין. יחד עם זאת, מנתוני בית הדין שם לא ניתן לדעת האם תיק הגירושין נסגר בגט, או בדרכ אחרת (ראו ה"ש 28 להלן). כמו כן, לא ניתן לדעת כמה נמשכת תקופת הזמן המכונה "מעל שנה", וסביר להניח שבמקרים רבים ממתינים בני הזוג לקבלת הגט שנים רבות.

²⁴ **דוח מבקר המדינה 2003**, לעיל ה"ש 20, עמ' 519.

מבקר המדינה המליץ כי "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".²⁵

תיקים "פעילים" ותיקים "לא פעילים"

סוג נוסף של נתונים שחשיבותו רבה בניסיון לפענח את תמונת הגירושין בבתי הדין הרבניים הוא חלוקת התיקים ל"פעילים" ולכאלה שמוגדרים כ"לא פעילים" על-ידי הנהלת בתי הדין הרבניים. לצורך כך נציג מיד שתי סדרות של נתונים מטעם בתי הדין הרבניים עצמם משנת 2007.

לפי נתוני הנהלת בתי הדין שפורסמו בתקשורת ביוני 2007, מתוך כלל הזוגות שהגישו תביעות גירושין חד-צדדיות לפני חודש ינואר 2005, רק 249 עדיין לא התגרשו עד סוף שנת 2006.²⁶ מספר זה מהווה פחות מאחוז מכלל תביעות הגירושין שנפתחו באותה תקופה.²⁷ ואולם, נתונים אלה אינם מתיישרים עם הנתונים שהעבירה הנהלת בתי הדין למרכז רקמן לצורך פרסום בדו-שנתון הסטטיסטי לשנת 2007. לפי האחרונים, מבין כל הזוגות שהגישו תביעות גירושין בין שנת 2000 ל-2003 (כלומר, במהלך שלוש שנים בלבד - לכתחילה מאגר קטן בהרבה מן המאגר שאליו מתייחסים הנתונים שפורסמו ביוני 2007, שכוללים את כל הזוגות שהגישו תביעות גירושין לפני ינואר 2005) - עד סוף שנת 2006 טרם התגרשו 9,760 זוגות, המהווים כמעט 40% מכלל תביעות הגירושין שנפתחו באותה תקופה. כלומר, לפי הנתונים שהעבירה הנהלת בתי הדין למרכז רקמן, מתוך הזוגות שהגישו תביעות גירושין בין השנים 2000-2003, טרם התגרשו פי עשרה ויותר מאשר מספר הזוגות שהגישו תביעות גירושין אי פעם וטרם התגרשו, לפי הנתונים שפרסמה הנהלת בתי הדין עצמה. כיצד ניתן ליישב את הסתירה?

מפתח חשוב להבנת הפער הניכר בין שתי סדרות הנתונים נעוץ כאמור בהגדרת תיקים כ"פעילים" וכ"לא פעילים". לפי הגדרת הנהלת בתי הדין, כל תיק שלא הייתה בו פעילות במשך חצי שנה מוכרז כתיק לא פעיל, ולכן אינו נכלל בסטטיסטיקה.²⁸ בדרך זו מנפה הנהלת בתי הדין מראש חלק משמעותי ביותר מן הנתונים, ולמעשה מוציאה מהם בדיוק את אותם התיקים ה"תקועים", כאשר המציאות מראה כי העדר הפעילות בתיקים אלו משקף פעמים רבות סרבנות גט. ואכן, ניסיונו מלמד אותנו שבתיקים רבים אין פעילות במשך חצי שנה ויותר, לא משום שהסוגיה יושבה או נפתרה, אלא בגלל סחבת, דחיית דיונים, אי הגעה של אחד הצדדים לדיונים, משא ומתן מתמשך, או עסקאות שונות שבהן הבעל מבקש למשל "שלום בית", ולכן הדיונים נדחים עד מיצוי לכאורה של אפשרות זו. אם כן, תיקים אלה, המוגדרים כ"לא פעילים" ואינם כלולים בסטטיסטיקה של בתי הדין הרבניים, מסתירים בתוכם מקרים רבים של מסורבות גט וסרבני גט.

²⁵ שם.

²⁶ הודעה לתקשורת מיום 26.6.2007 באתר בתי הדין הרבניים www.rbe.gov.il/statistics/2007/1.doc (נבדק בתאריך 15.6.2010).

²⁷ שם.

²⁸ יתרה מזו. לאחרונה אימצו להם בתי הדין מנהג חדש של סגירה מנהלית, מכוחו מכריז בית הדין על תיק שלא הייתה בו פעילות במשך תקופת מה כעל תיק סגור, וזאת מבלי שהצדדים יודעו על כך. מדובר בנהל חדש שאינו מעוגן בתקנות הדיון של בתי הדין הרבניים ולא ברור על מה הוא מבוסס, שכן לבתי הדין סמכות בתקנות לסגור ולבטח תיקים בהחלטה שיפוטית בלבד. ראו גם רות הלפרין-קדרי "סוד הנשים הנעלמות - על הפער בנתוני היקף בעיית מסורבות הגט בישראל" **להיות אשה יהודיה** (טובה כהן עורכת, קולך, 2009), ה"ש 6.

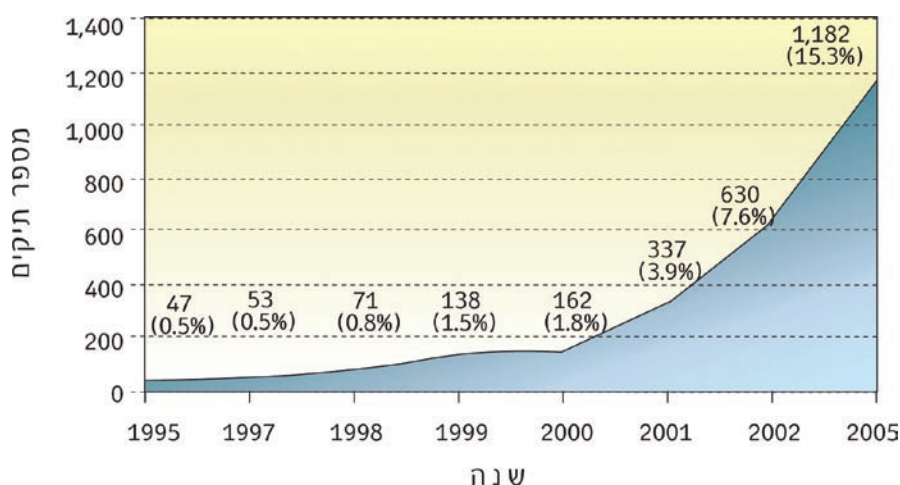
שני התרשימים שלהלן ממחישים היטב את ההבחנה בין תיקי גירושין "פעילים" לכאלה ש"אינם פעילים", ואת אפשרות ההטעיה הגלומה בהבחנה זו. התרשימים מתבססים על נתונים שהופקו לקראת **שנתון נשים ומשפחה בישראל 2005**.²⁹ התרשים הראשון מראה תיקי גירושין פעילים בלבד שנפתחו בשנים 1996-2003 וטרם הושג בהם גט נכון ל-15 בפברואר 2005; השני מראה את כלל תיקי הגירושין, "פעילים" וש"אינם פעילים", שטרם הושג בהם גט נכון לאותו מועד.³⁰

תרשים מס' 2:

תביעות גירושין פעילות שנפתחו בשנים 1995-2003 וטרם סודר בהן גט

(נכון לפברואר 2005), לפי שנת פתיחת התיק

מבוסס על עיבוד נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים מיום 15.2.2005



בסוגריים - שיעור התביעות שלא הגיעו לכלל גט מתוך כלל תביעות הגירושין שנפתחו באותה שנה.

על-פי הטבלה, התואמת את הרושם שמבקשת להציג הנהלת בתי הדין הרבניים, רק בשנת 2003 אחוז התיקים ה"פעילים" שלא הגיעו לכלל גט היה 15%, אולם בשנים הקודמות לה שיעורי התיקים שלא הגיעו לכלל גט היו נמוכים בהרבה. ואולם, תמונה אחרת לגמרי מתקבלת כאמור אם נכלול בטבלה את כלל התיקים, "פעילים" וש"אינם פעילים" כאחד, באותן שנים:

²⁹ **נשים ומשפחה בישראל, דו-שנתון סטטיסטי**, (רות הלפרין-קדרי וענבל קארו עורכות, המרכז לקידום מעמד האשה

ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, 2005).

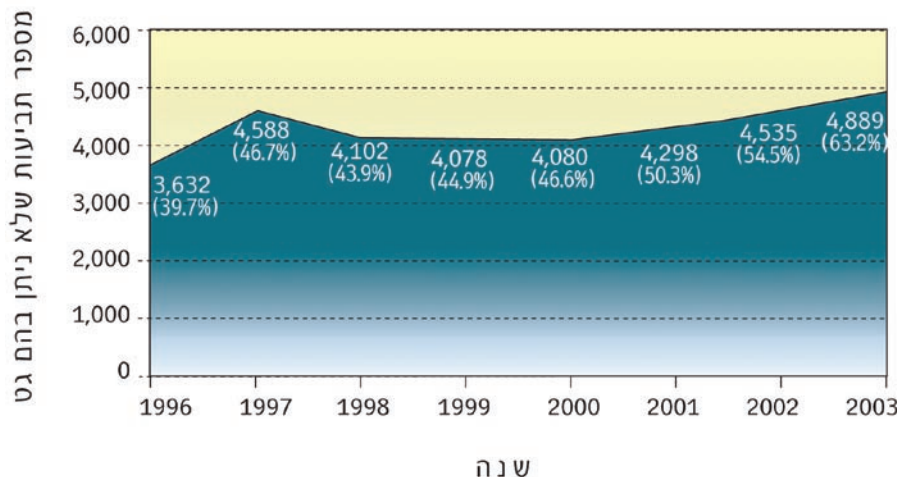
³⁰ אמנם, תרשים מס' 2 מבוסס על נתונים שנתקבלו בחודש פברואר 2005 ואילו תרשים מס' 3 מבוסס על נתונים שנתקבלו בספטמבר 2004 ואולם פער זה של חמישה חודשים בין מועד קבלת הנתונים לשני התרשימים הינו זניח, נוכח אופי הנתונים ומובהקותם.

תרשים מס' 3:

כלל תביעות הגירושין שנפתחו בשנים 1996-2003 וטרם סודר בהן גט

(נכון לספטמבר 2004), לפי שנת פתיחת התיק

מעובד על-פי נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים מתאריכים 26.9.2004; 21.9.2004



בסוגריים - שיעור התביעות שלא הגיעו לכלל גט מתוך כלל תביעות הגירושין שנפתחו באותה שנה.

יצוין כי תרשים זה לא פורסם בשנתון 2005 של מרכז רקמן, בשל הסתייגותם של אנשי הנהלת בתי הדין. הגרפים מלמדים על כך **שמתוך כלל התיקים, פעילים ושאינם פעילים, שיעור התביעות שלא הגיעו לסידור גט גבוה בהרבה: מעל 63% מן התיקים שנפתחו בשנת 2003, וכמחצית מן התיקים שנפתחו בכל שנה קודמת**. נתונים אלה מפריכים את קביעת בית הדין הרבני שלפיה רוב תביעות הגירושין שנפתחות אכן מסתיימות בגט.

משמעותה של הבחנה זו ניכרת היטב גם בנתונים שפרסם מרכז רקמן בדו-שנתון הסטטיסטי לשנת 2009, מהם עולה כי **40,541 זוגות** שהגישו תביעות גירושין מאז שנת 1995 **עוד לא היו גרושים** בתחילת שנת 2008, ואולם מתוך כל אלה רק תיקיהם של **5,789 זוגות** (14.3%) הוגדרו כתיקים "פעילים".³¹

מדוע תביעות כה רבות מנחות, או נותרות ללא פעילות לאורך זמן? כדי לענות על שאלה זו באופן מלא ומדויק נדרש מחקר אמפירי מקיף. בהיעדר מחקר כזה, נותר בידינו רק לנסות ולשער על סמך ניסיונו כי הסיבות הן חזרה לשלום בית, פטירה של אחד מבני הזוג, זניחת הליך שמלכתחילה היה "טקטי" בלבד ונועד רק לשם השגת סמכות במסגרת מרוץ הסמכויות הידוע לשמצה,³² ולפי הערכתנו, בחלק ניכר מן המקרים מנחת תביעת הגירושין כולה בגלל חוסר יכולת להמשיך במאבק המשפטי נוכח סרבנות הצד שכנגד לשתף פעולה בגירושין.

³¹ דו-שנתון סטטיסטי 2009, לעיל ה"ש 22, בעמ' 79.

³² דוגמה לזניחת הליכים היא תביעות משמורת ילדים המוגשות לבתי הדין הרבניים על-ידי אבות. מעיבוד הנתונים עולה כי בקרב שליש מתביעות הגירושין שמוגשות על-ידי גברים, כרוכות גם תביעות למשמורת ילדים, בעוד שרק ב-8% מתביעות גירושין שמוגשות על-ידי נשים כרוכות גם תביעות למשמורת. ראו: **נשים ומשפחה בישראל, דו-שנתון סטטיסטי**, (רות הלפרין-קדרי וענבל קארו עורכות, המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, 2005), 61-62.

כמה עגונות ומסורבות גט יש באמת?

אחד הקשיים בהתמודדות עם בעיית סרבנות הגט הוא היעדר נתונים מדויקים, דבר המונע את האפשרות לעמוד על היקף התופעה ועל מגמות של החמרה או התמתנות. אלא שהיעדר הנתונים אינו גזרה משמיימת. זהו חסר מכון, אשר נובע בחלקו מאי-יכולת או אי-רצון להסכים על הגדרה משפטית-הלכתית מקובלת, ובחלקו מאי-רצון לחשוף את מימדי הבעיה. האסוציאציה העולה מיידית לנוכח דברים אלה היא חשיפת תופעת האלימות נגד נשים על שלל צורותיה והקשריה: אלימות במשפחה, אלימות מינית נגד נשים, הטרדה מינית, וכל החוסה תחת הכותרת gender-based violence against women. עד לא מזמן גם ביחס לתופעה זו שררו טשטוש והדחקה, שקיבלו בין היתר גושפנקא באמצעות חסר ואף היעדר מוחלט של נתונים, כמו גם קושי להגיע להגדרות מוסכמות.³³ דוגמה לכך ניתן לראות בדברים שלהלן.

בסוף יוני 2007 פרסמו כאמור בתי הדין הרבניים נתונים ולפיהם בישראל ישנן רק **180** נשים מסורבות גט, ובנוסף להן ישנו מספר זהה של גברים מסורבי גט. לדברי הנהלת בתי הדין הרבניים, הנתונים התבססו על מחקר שנערך באמצעות מדגם מתיקי בתי הדין הרבניים. במדגם שעשתה הנהלת בית הדין, נשלפו 942 תיקים ומתוכם נדגמו 346 מקרים שנבדקו ומוונו על-פי קטגוריות. אלא שבשום מקום בפרסום לא הובהרו הפרמטרים להגדרה של סרבנות גט על-ידי הצד שלהבנת עורכי המחקר עיכב את הגט, ולא ניתן היה להבין מה היו הקריטריונים לבחירת אותם התיקים מהם נלמדו הנתונים הנ"ל.³⁴

לעומת זאת, בדוח מבקר המדינה משנת 2003 הובאו נתונים מתוך המערכת הממוחשבת של הנהלת בתי הדין, לפיהם עולה כי מאז חקיקת חוק קיום פסקי דין (בשנת 1995) ועד ינואר 2003 נתנו בתי הדין פסקי דין של גירושין בעניינם של **465 זוגות**, אשר עד ספטמבר 2003 טרם הושלמו הליכי סידור הגט בעניינם.³⁵ מנהל בתי הדין מסר בתשובתו לדוח מבקר המדינה כי "מסורבת גט מוגדרת בבתי הדין, מי שבעלה **חויב** לתת לה גט ועברו 30 יום ולא נתן לה. עפ"י הגדרה זו, יש 200 מסורבות גט בלבד" (ההדגשה הוספה).³⁶ מבקר המדינה מסכם הסוגיה כך: **"לדעת משרד מבקר המדינה, הגדרת 'מסורבת גט' כמוגדר בבתי הדין היא מצמצמת, מאחר שבחוק קיום פס"ד נאמר, ש'אין נפקה מינה אם ננקטה בפסק הדין לשון של כפיה, חובה, מצווה, הצעה או לשון אחרת', מכאן, שגם נשים שבעניינן ניתנה רק המלצה, הצעה וכיו"ב, הן מסורבות גט"**.

כבר עמדנו קודם לכן על קווי הדמיון שבין חשיפת תופעת האלימות נגד נשים על כל צורותיה, על רקע ההתעלמות המוחלטת ממנה כתופעה העומדת בפני עצמה ומבטאת היבט קשה במיוחד של אפליית נשים, התעלמות שהתבטאה בין היתר בהיעדר נתונים, לבין תופעת סרבנות הגט. זוהי השוואה יעילה במיוחד, שתסייע בידינו להבהיר את המהלך אותו נקטנו בכדי לעמוד על היקף הבעיה באופן מלא יותר מכפי שנעשה אי פעם

³³ ראו למשל "דוח הוועדה בראשות עו"ד יהודית קרפ, אלימות בין בני זוג: היבט משפטי" **מעמד האשה בחברה ובמשפט** 280 (פרנסס רדא, כרמל שלו ומיכל ליב-קובי עורכות, 1995).

³⁴ בפרסום מטעם הנהלת בתי הדין הרבניים גם לא הובהר לפי איזו שיטה התבצעה השליפה הראשונית של 942 התיקים, ואף לא נאמר כיצד נבחרו מתוכם אותם 346 זוגות, אך לצורך העניין נצא מתוך הנחה שמדובר בשליפה אקראית שיכולה לעמוד בביקורת מתודולוגית של מחקר אמפירי תקין.

³⁵ **דוח מבקר המדינה 2003**, לעיל ה"ש 20, בעמ' 521.

³⁶ שם, בעמ' 522.

בעבר. נבהיר את דברינו: כשם שבכדי לעמוד על ממדי תופעת האלימות נגד נשים אין מסתפקים בנתוני הרשעות בפלילים, ואף לא בדיווחים ותלונות במשטרה, אלא פונים על דרך של סקר לקבוצת האוכלוסייה הנוגעת בדבר, כך גם יש לעשות ביחס לתופעת סרבנות הגט.

בהתאם לתפישה זו ערך בשנת 2004 מרכז רקמן סקר בשיתוף מכון גיאוקרטוגרפיה, אשר דגם 916 נשים יהודיות בנות 25 ומעלה, נשואות ושאין נשואות, שמהוות מדגם מייצג באוכלוסייה.³⁷ מטרת הסקר הייתה לעמוד על היקף תופעת סרבנות הגט ולאמוד את מימדיה, דרך קבוצת האוכלוסייה שהיא היעד הפוטנציאלי לסוג זה של אלימות. הסקר נערך באמצעות ראיון טלפוני, במסגרתו נשאלו המראיינות שאלות אודות מצבן המשפחתי: לצורך ביצוע הסקר אימצנו את ההגדרה המקובלת על קואליציית עיקר - הקואליציה הבינלאומית לזכויות העגונה ומסורבת הגט לאשה עגונה או מסורבת גט, הכוללת בין היתר מצב בו הבעל מתנה את מתן הגט בויתור על זכויות המגיעות לאשה על-פי חוק.³⁸

בהתאם לכך, כלל הראיון הטלפוני הסבר בסיסי אודות הסדר הגירושין לפי הדין הישראלי.³⁹ נשים שהעידו על עצמן שהיו מצויות בהליכי גירושין (בהווה או בעבר) נשאלו, בין היתר, אם לשם השגת הגט נדרשו לוותר על הזכויות שהגיעו להן על-פי חוק, או שנדרשו לשלם בדרך אחרת עבור הגט. כל המראיינות נשאלו אודות היכרותן האישית עם נשים אחרות שנדרשו לויתורים כאלה בעת שהיו בהליכי גירושין (בהווה או בעבר).

תוצאות הסקר חשפו תמונה מבהילה למדי של דינמיקה מתמדת של סחטנות גלויה וסמויה המלווה את הליך הגירושין בישראל. בקרב הנשים אשר חוו בעצמן הליכי גירושין,⁴⁰ נמצא כי כ-40% מהן היו נתונות במצב של סרבנות גט (בנקודת זמן כלשהי בעבר, או בעת עריכת הסקר); 16% מתוכן היו נתונות במצב של סחיטה; ו-7% מהן בסופו של דבר כלל לא התגרשו בגלל סירוב הבעל. נקודה אחרונה זו דורשת הבהרה נוספת: מדובר בייצוג של **שתיים-עשרה אלף נשים** מכלל האוכלוסייה בישראל שהגישו תביעת גירושין, ולאחר שהבינו שהן נתונות לסחטנות, איזמים או סרבנות גט, וויתרו על כוונתן להתגרש ועודן נשואות. מבחינת בתי הדין הרבניים, נשים אלה כלל אינן מופיעות בסטטיסטיקה, ואילו מבחינתנו הן מסורבות גט.

³⁷ ועדה לקידום מעמד האשה, ישיבה מיוחדת לרגל יום העגונה הבינלאומי בנושא היקף תופעת סרבנות הגט - פרסום סקר גיאוקרטוגרפיה על-ידי מרכז רקמן לקידום מעמד האשה, מיום 23.3.05.

(www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/maamad/2005-03-23.rtf)

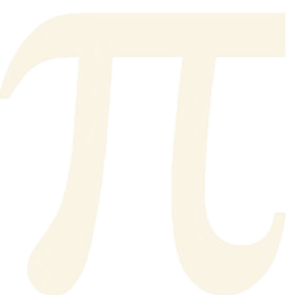
³⁸ קואליציית עיקר היא קואליציה בינלאומית של ארגונים הפועלת לקידום פתרונות במסגרת ההלכה לבעייתן של עגונות ומסורבות גט ולמניעת התופעה. על-פי הגדרת הקואליציה, מסורבת גט היא אשה יהודיה, שנישאה לבעל יהודי, ואשר מתקיים לגביה אחד או יותר מהתנאים הבאים: היא נמצאת בהליכים משפטיים נגד בעלה במשך שנה או יותר; בעלה מתנה את מתן הגט בתנאים החורגים מן הקבוע בחוק בנושאים הנלווים לגירושין; בעלה מסרב לתת לה גט; בידיה פסק דין מבית הדין הרבני הקובע, בכל לשון שהיא, כי על בעלה לתת לה גט; בעלה נפטר והיא זקוקה לחליצה אשר מתעכב או שאינה יכולה לקבלה - מכל סיבה שהיא. יצוין כי פרק הזמן של שנה שמופיע בהגדרה זו אומץ במסגרת תיקון מס' 4 לחוק יחסי ממון בין בני זוג, תשל"ד - 1997, לעניין הקדמת המועד לאיזון המשאבים עוד בטרם פקיעת הנישואין.

³⁹ להלן הנוסח שהוצג בפני המראיינות: "כעת אקריא בפניך זכויות בסיסיות בגירושין: כל אחד מבני הזוג מקבל מחצית מהרכוש המשפחתי, כולל - מחצית: מהדירה, מחשבונות הבנק, מתוכניות החיסכון, ומהפנסיה. הילדים בדרך כלל נמסרים להחזקת האם, והאב חייב לשלם לילדים מזונות".

⁴⁰ מדובר היה ב-108 נשים מתוך כלל 619 המראיינות, מספר המייצג כ-200,000 נשים באוכלוסייה הרחבה.

מבין כלל הנשים שהשתתפו בסקר, 36% הכירו באופן אישי נשים שחוו (בהווה או בעבר) הליך גירושין שבו בן זוגן הציב תנאים החורגים מהחוק על מנת שיהיה מוכן לתת את הגט; 19% מהנשים הכירו באופן אישי נשים שבעת עריכת הסקר לא נקטו צעדים לקבלת גט, מכיוון שידעו מראש שהגבר לא ייתן להן גט, או כיוון שידעו שתיאלצנה לשלם בעד הגט, או לוותר על רכוש המגיע להן על-פי חוק על מנת לקבל את הגט.

חישוב סטטיסטי המבוסס על הנתונים הללו מלמד כי מדובר בכ-100,000 נשים בישראל, אשר היו נתונות בנקודת זמן כלשהי (בעבר, או בעת עריכת הסקר) במצב של סחטנות ואו סרבנות גט על שלל צורותיה. גם אם תיתכן ביקורת על המתודולוגיה שננקטה בסקר הספציפי הזה, או ביקורת עקרונית באשר להסתמכות על נתונים המופקים מסקרים, בל נשכח כי זוהי דרך לגיטימית להתחקות אחר המציאות החברתית שסביבנו. בכל מקרה, נראה כי הפער העצום בין ממצאי הסקר לבין הנתונים הבעייתיים לכשעצמם המוצגים על-ידי בתי הדין הרבניים אומר דרשני.



פרק שני:

יישום בפועל של חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה-1995

לאחר פרישת דינמיקת הליכי הגירושין בבתי הדין הרבניים באופן כללי, נעבור כעת לבחינה עמוקה יותר של יישום חוק קיום פסקי דין של גירושין.

מנתוני הנהלת בתי הדין, כפי שהובאו בדוח מבקר המדינה לשנת 2003, עולה שמאז חקיקת החוק 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.⁴¹ ב-154 מהתיקים, דהיינו במחצית מהתיקים האמורים, הביאו הצווים למתן גט. מנתוני הנהלת בתי הדין, כפי שמובאים בדוח מבקר המדינה לשנת 2007, עולה כי בין השנים 2003 ל-2006 נתנו בתי הדין 224 צווי הגבלה ב-151 תיקים (בממוצע כ-1.5 צווים לתיק), מהם 51 צווי מאסר. ב-120 מהתיקים, שהם כ-69%, הביאו הצווים למתן גט.⁴²

מכאן שהצווים הם כלי יעיל העשוי לקדם במידה ניכרת את מתן הגט. אלא שעל אף יעילותם של צווי ההגבלה בקידום ההליכים לסידור הגט, ממעטים בתי הדין לעשות שימוש בחוק ולהטיל צווי הגבלה על סרבני גט. מנתונים שנתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים לצורך הכנת דוח זה עולה כי **בין השנים 2000 ל-2008 הטילו בתי הדין הרבניים 525 צווי הגבלה בלבד**. מספרים אלו מעידים בבירור על השימוש המועט שעושים בתי הדין הרבניים בכלי של צווי ההגבלה. בהצעות החוק המובאות בסוף מסמך זה נעשה ניסיון להגביר את השימוש בכלי של צווי ההגבלה, לפשט ולייעל את הליכי הדיון בהם, וליצור מעקב אחר ביצועם.

המציאות בשטח מעלה כי המצב החוקי הקיים גורם עוול לנשים העגונות ומסורבות הגט. לכאורה קיים הסדר חוקי, הנותן מענה הולם, אולם בפועל החוק נותר כאות מתה ובתי הדין כמעט ואינם מטילים על סרבני הגט סנקציות לפיו. כך למשל, בשנת 2006 ניתנו 3,402 החלטות המאפשרות הטלת סנקציות,⁴³ אך הוטלו סנקציות רק ב-50 מקרים, שהם כ-1.5% מן המקרים שאפשרו זאת.⁴⁴ בשנת 2005 ניתנו סך הכל 3,547 החלטות המאפשרות הטלת סנקציות, אולם הוטלו סנקציות בענייניהם של 38 זוגות בלבד, היינו 1% בלבד מהמקרים שאפשרו זאת.⁴⁵

⁴¹ דוח מבקר המדינה 2003, לעיל ה"ש 20, בעמ' 522.

⁴² מבקר המדינה דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונית שנת הכספים 2006 פרק משרד המשפטים - סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים 931 (2008) (להלן: "דוח מבקר המדינה 2007").

⁴³ סעיף 1ב) לחוק קיום פסקי דין קובע כי לעניין מתן צווי הגבלה "אין נפקה מינה אם נקטה בפסק הדין לשון של כפייה, חובה, מצווה, הצעה או לשון אחרת". מכאן, שכל החלטה או פסק דין לגירושין הנוקטים באחת מלשונות אלו מאפשרים הטלת סנקציות מכוח החוק.

⁴⁴ דו"שנתון סטטיסטי 2009, לעיל ה"ש 22, בעמ' 75-76.

⁴⁵ נשים ומשפחה בישראל - דו"שנתון סטטיסטי 2007, 72 (רות הלפרין-קדרי וענבל קארו עורכות, המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, 2007).

אמנם, נתונים אלו מתייחסים לכלל פסקי הדין לגירושין שניתנו על-ידי בתי הדין הרבניים בשנים אלו, וברי כי לא בכל תביעת גירושין עולה בהכרח הצורך להטיל סנקציות בשל סרבנות גט.⁴⁶ יחד עם זאת, די בעצם השיעור הזעום של הצווים המוטלים מכוח החוק, אף ביחס לכלל ההחלטות לגירושין, על מנת ללמדנו על קיומה של בעיה באשר למידת הפעלתו של החוק על-ידי בתי הדין.

ממצאי פרויקט פא"י

בשנת 2009 ייסד המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן את **פרויקט פא"י: פיקוח, אכיפה ויישום - פרויקט לפיקוח, אכיפה ויישום של חוקים שמטרתם ביעור אפליה נגד נשים וקידום מעמד האשה**. במסגרת פרויקט פא"י נאספו ונתחו נתונים, אשר התקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים, וקשורים, בין אם במישרין ובין אם בעקיפין, ליישום ואכיפת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה-1995.

לשם עריכת המחקר הועברה להנהלת בתי הדין הרבניים בקשה מפורטת לקבלת נתונים ומידע אודות יישום חוק קיום פסקי דין. הנהלת בתי הדין התבקשה להעביר את הנתונים בהתייחס לשנים 2000 עד 2009, תוך פילוח הנתונים לפי מין, בית הדין וההרכב הדין.

בכלל זה נתבקשו נתונים על מספר צווי ההגבלה המוטלים בכל שנה, מספר הבקשות להטלת ולביטול צווי הגבלה, מספר התיקים בהם ניתנו צווי הגבלה, מקור היוזמה להטלת צווי ההגבלה, יעילות צווי ההגבלה, אכיפת צווי ההגבלה ועוד, כפי שיפורט להלן בהרחבה. סברנו כי נתונים אלה יפרשו את תמונת המצב של יישום חוק קיום פסקי דין הלכה למעשה. ציפינו כי ניתן יהיה לקבל אינדיקציה אודות היקף השימוש של בתי הדין הרבניים בצווי ההגבלה, וכן מידע על יעילותם של צווי ההגבלה ואכיפתם. קיומם כי מן הנתונים ניתן יהיה גם לאתר מהם מוקדי העיכוב בהפעלתו היעילה של החוק.

למרבה הצער, לא כל ציפיותינו התמלאו. עם קבלת הנתונים מבתי הדין הרבניים החל תהליך של ניתוח, פענוח והבנת הנתונים על-ידי כותבות דוח זה. המסקנה הראשונה שעלתה הייתה שאיסוף הנתונים של הנהלת בתי הדין הרבניים לוקה בחסר, נעדר רציפות ועקביות, והופך את המעקב אחר הנתונים וניתוחם למשימה מורכבת וקשה במיוחד. הסיבה העיקרית לכך נעוצה בעובדה כי להנהלת בתי הדין הרבניים אין כיום אפשרות לאסוף מידע על התפתחותו האורכית של כל תיק ותיק. לדברי הנהלת בתי הדין הרבניים, ניתן לשלוח נתונים סטטיסטיים לפי חתכים מסוימים בהתייחס לכלל התיקים בכל נקודת זמן, אולם אין בידם לעקוב ברציפות אחר כל ההליכים שהתנהלו בתיק מסוים. משמע, **בתי הדין אינם יכולים לשלוח ממערכת המחשב, ביחס לכל תיק גירושין, את כל ההליכים שנעשו בו, תאריכי הדיונים, ההחלטות שניתנו בו, והעיקר - אם הסתיים בגט**. כך למשל לא ניתן כיום לדעת מה משך הזמן שחלף בין מתן פסק הדין לגירושין להטלת צווי הגבלה, ומהטלת הצווים למתן הגט וסידורו. העדר המעקב אחר גלגולו של תיק מסוים מונע גם את הצלבת הנתונים בין הטלת הסנקציות בתביעת הגירושין לבין לשון פסק הדין לגירושין (המלצה, הצעה, מצווה, חיוב או כפייה) שניתן באותה התביעה.⁴⁷ מידע הנחוץ על מנת לדעת ביחס לאילו סוגי פסקי דין מטילים בתי הדין צווי הגבלה, ובעיקר באילו סוגים אינם עושים כן. מכאן, כי העדר איסוף מידע אורכי מונע עריכת מחקר ובדיקה מקיפים ומדויקים אודות יישום חוק קיום פסקי דין ומידת יעילותו.

⁴⁶ יובהר כי החלטות לגירושין ניתנות אך ורק בתביעות גירושין, שהן תביעות המוגשות על-ידי אחד מבני הזוג, כנגד בן הזוג השני. בקשות משותפות של בני זוג לאישור הסכם גירושין, או במילים אחרות תביעות או בקשות ל"גירושין בהסכמה", אינן נכללות בנתוני חלק זה של הדוח.

⁴⁷ לדיון בלשונות ההחלטה לגירושין ראו להלן ה"ש 68.

המסקנה השנייה הייתה ששיטת הקידוד של בתי הדין הרבניים לוקה אף היא בחסר.⁴⁸ ראשית, בתי הדין אינם מאמצים את ההבחנה המקובלת בין הלשונות השונות של ההחלטה לגירושין, הקבועה גם בסעיף 1(ב) לחוק קיום פסקי דין, ומקודדים את פסקי הדין בלשון אחרת, המקשה על הבנת הנתונים המתקבלים מהם וניתוחם.⁴⁹ שנית, בתי הדין אינם מקודדים באופן שונה, נפרד ומובחן את צווי ההגבלה השונים (כדוגמת ביטול רישיון נהיגה או הגבלת חשבון בנק), המוטלים מכוח חוק קיום פסקי דין. כמו כן, אין בתי הדין מבחינים בין קידוד של עיכוב יציאה מהארץ אשר הוטל במסגרת הליכים שוטפים בתיק,⁵⁰ לבין עיכוב יציאה מהארץ שמקורו בצו הגבלה. זאת ועוד, בתי הדין אינם מקודדים באופן ברור ונפרד כל הליך להטלת צו הגבלה, וכאמור אף אינם מקשרים הליכים אלו לתביעות הגירושין בהן הם נפתחו. לפיכך **לא ניתן לדעת כמה צווי הגבלה הוטלו במסגרת תיק צו הגבלה אחד, וכמה תיקי צווי הגבלה נפתחו בתביעת גירושין מסוימת**. המשמעות היא כי אין באפשרות הנהלת בתי הדין הרבניים לספק את המידע החשוב והקריטי ביותר להבנת הדינמיקה של צווי ההגבלה ויעילותם, קרי: כמה צווי הגבלה, ומאיזה סוג, ניתנו כנגד אדם אחד בתביעת גירושין אחת.

נוסף על כך יש לציין, כי על אף נכונותם של אנשי הנהלת בתי הדין לסייע שוב ושוב בהבהרת הנתונים שנתקבלו, עדיין הרושם הכללי שהתקבל היה כי הנתונים אינם משקפים בהכרח את המציאות, וכי קשה לדלות משפע המידע שנמסר נתונים אמיתיים ומדויקים. דוגמה לבעייתיות באמינות המידע הם **הפערים שנתגלו בין הנתונים שנמסרו לידינו לבין נתונים שהוצגו בדוחות מבקר המדינה**. כך למשל, בדוח המבקר לשנת 2007 דווח כי בשנים 2003-2006 נתנו בתי הדין הרבניים 224 צווי הגבלה ב-151 תיקים.⁵¹ לעומת זאת, הנתונים שנתקבלו במרכז רקמן מהנהלת בתי הדין לגבי אותה תקופה ממש מעידים על מתן 204 צווים ב-188 תיקים.

יימצא מן הסתם אף מי שיטען כי אי-הבהירות אינה בלתי-נמנעת, וכי הנהלת בתי הדין הרבניים אוספת את המידע באופן זה בכדי לשמור על עמימות בנוגע לנתונים האמיתיים, ובפרט בנוגע למימדיה האמיתיים של תופעת העגונות ומסורבות הגט. אין זה המקום לחוות דעה בנוגע לכך. לעת עתה, אלו הנתונים הקיימים ואין בלתם. גם הנהלת בתי הדין מצידה עושה שימוש בנתונים אלה ומפרסמת אותם. אשר על כן החלטנו כי למרות המגבלות וההסתייגויות, יעשה דוח זה שימוש בנתונים שהתקבלו.⁵²

לצד זאת יובהר כי מטרתו הראשונית של דוח זה הייתה להתייחס גם לשאלות של פילוח מגדרי ביחס לצווי ההגבלה, כלומר למידת השימוש בצווים על-ידי נשים מסורבות גט כנגד גברים סרבני גט לעומת מידת השימוש של גברים מסורבי גט כנגד נשים סרבניות גט; מידת ההיענות של בתי הדין לבקשות להטלת צווים המוגשות על-ידי נשים לעומת בקשות המוגשות על-ידי גברים; ועוד. כיוון שהנתונים שהועברו מבתי הדין בהקשר זה לא היו עקביים וקוהרנטיים דיים, הוחלט בשלב זה לזנוח את נושא הפילוח המגדרי ולהתמקד אך

⁴⁸ דוחות מבקר המדינה הצביעו גם הם על ליקויים חמורים במערך קידוד הנתונים של בתי הדין. בדוח לשנת 2007 אף נקבע כי "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" (דוח מבקר המדינה 2007, לעיל ה"ש 42, בעמ' 943). ראו גם **דוח מבקר המדינה 2003**, לעיל ה"ש 20, בעמ' 517.

⁴⁹ ראו להלן ה"ש 68, והטקסט הסמוך לה.

⁵⁰ דהיינו כמתן סעד זמני במסגרת בקשה לשלום בית, לדוגמה.

⁵¹ **דוח מבקר המדינה 2007**, לעיל ה"ש 42.

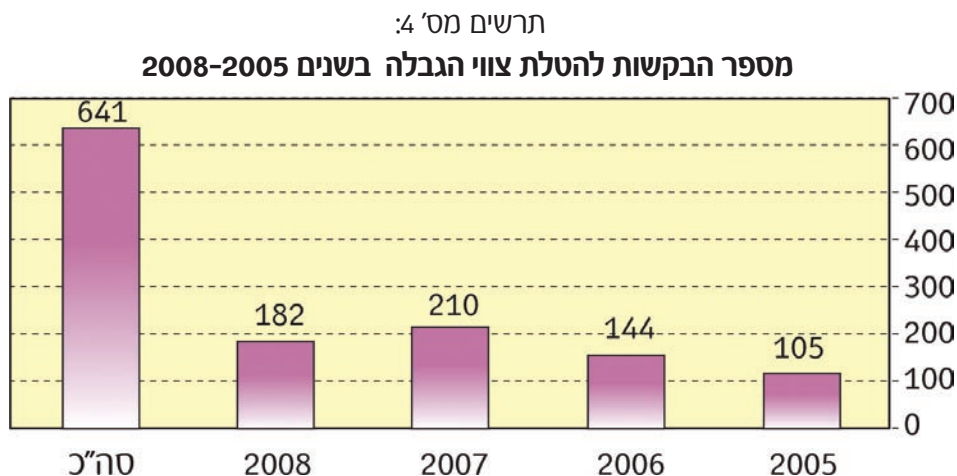
⁵² להשוואת נתונים, ולדין בפערים בנתוני היקף בעיית מסורבות הגט ראו מאמרה של פרופ' רות הלפרין-קדרי "סוד הנשים הנעלמות", לעיל ה"ש 28.

ורק בשאלת יישומו העקרוני של חוק קיום פסקי דין ואכיפתו. ואמנם, על אף הבעיות שהוצגו לעיל, ניתן לקבוע בוודאות שהנתונים מעידים כי חוק קיום פסקי דין הינו בבחינת אות מתה במשפט הישראלי. מן הנתונים עולה בבירור כי מעט מאד בקשות להטלת צווי הגבלה מוגשות על-ידי מסורבות ומסורבי גט מדי שנה, וכן כי בתי הדין הרבניים ממעטים עד מאד לעשות שימוש בכלי של צווי ההגבלה כנגד סרבניות גט.

בסעיפים הבאים יוצגו הנתונים שהתקבלו מבתי הדין הרבניים. לאחר הצגת הנתונים יוצגו הצעות חוק ותיקוני חקיקה נוספים שנוסחו על-ידי המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן בפקולטה למשפטים, באוניברסיטת בר אילן, אשר מטרתן לתת מענה לבעיות הקיימות ביישום ואכיפת חוק קיום פסקי דין.

בקשות להטלת ולביטול צווי הגבלה

הנהלת בתי הדין הרבניים התבקשה להעביר בין היתר נתונים אודות מספר הבקשות שהוגשו להטלת צווי הגבלה בין השנים 2000 עד 2007. במענה לבקשה זו התקבלו מבית הדין נתונים אודות כלל הבקשות הנוגעות לצווי הגבלה שהוגשו בין השנים 2000 ל-2009. מאחר שלבתי הדין מוגשות גם בקשות לביטול צוים שכבר הוטלו, ניתן היה לחשוב כי נתונים אלה כוללים גם בקשות לביטול צוים. אולם, בשיחת הבהרה עם הנהלת בתי הדין נמסר כי כל הנתונים בקטגוריה זו הן בקשות להטלת צווי הגבלה, וכי אין בנמצא נתונים אודות בקשות לביטול צווי הגבלה.⁵³ להלן הנתונים שנתקבלו:



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009, והובהרו ביום 23.11.2009.

⁵³ שיחה טלפונית עם מר חיים אורבך, יחידת המחשוב, הנהלת בתי הדין הרבניים (23.11.09).

מן התרשים עולה כי מספר הבקשות להטלת צווי הגבלה היו נמוך ביותר (בממוצע כ-160 בקשות בשנה). הדבר מעיד על פעילות מינימאלית מצד בתי הדין הרבניים עצמם ומצד מסורבות ומסורבי הגט בנושא צווי ההגבלה ביחס לכלל התיקים הנדונים. כך למשל, בשנים 2005-2008 הוגשו 641 בקשות להטלת צווי הגבלה, בעוד שבשנים אלו ניתנו 13,206 החלטות לגט המאפשרות הטלת סנקציות.⁵⁴ אין ספק שמספר הבקשות להטלת צווי הגבלה בטל בשישים ביחס לכמות ההחלטות לגירושין בשנים אלה. הואיל ונתונים אלו כוללים גם בקשות שהוגשו לבית הדין הרבני הגדול, אשר עשויות להיות הן בקשות חדשות להטלת צווים והן ערעורים על בקשות קודמות שנענו או שלא נענו על-ידי בתי הדין האזוריים, הרי נראה כי היקף השימוש בצווי ההגבלה היו נמוך עוד יותר מהמצטייר לעיל.

הסיבות לשימוש הנמוך בכלי של צווי ההגבלה רבות ומגוונות. ביחס לנשים ייתכן והדבר נובע מחששן של נשים ממערכת בתי הדין הרבניים, שלא ששה להטיל על גברים אמצעי כפייה לשם השגת הגט; חשש מפני הקשחת ליבו ועמדותיו של גבר סרבן גט שניתן נגדו צו הגבלה; חוסר מודעות לכלי של צווי ההגבלה; קושי כלכלי לפתוח בהליך משפטי נוסף, ועוד. **לאור האמור לעיל, נודעת חשיבות רבה להטלת צווי הגבלה ביוזמת בתי הדין הרבניים בהיקף רחב.** סמכות זו ניתנה לבתי הדין הרבניים בחוק קיום פסקי דין, וזאת במטרה שמסורבות הגט לא תהיינה יוזמות הבקשה להטלת צווי הגבלה, יוזמה שעלולה לגרום מצידן פתיחת חזית מאבק נוספת מול סרבני הגט.⁵⁵ הצעות החוק המוצעות בהמשך נועדו לסייע בידי בתי הדין להוציא אל הפועל את הכוח שהוענק להם בחוק להפעיל מיוזמתם את מנגנון הטלת צווי ההגבלה, וכן לעודד ולהגביר את השימוש בצווים גם על-ידי המתדיינים עצמם.

את השפעתם החיובית של שינויי חקיקה על השימוש בחוק ניתן לראות בעלייה בהגשת הבקשות בשנת 2007. באותה שנה תוקן החוק ונוספה לו האפשרות להטיל על מעכבי הגט סנקציה נוספת, של עיכוב או שלילת קצבה או גמלה המשתלמת על-פי חיקוק.⁵⁶ מכאן, שתיקוני החקיקה המוצעים על יד מרכז רקמן יכולים להביא לשינוי משמעותי ומיידי במידת השימוש בחוק והפעלתו.

תיקי צווי הגבלה

הנהלת בתי הדין הרבניים נתבקשה להעביר, בין היתר, מידע אודות מספר התיקים (כלומר, תביעות הגירושין) **שהוטלו** בהם צווי הגבלה בשנים 2000 עד 2009. במענה לבקשה זו התקבלו מבתי הדין נתונים אודות מספר התיקים **עם** צווי הגבלה בין השנים 2000 עד 2009. לאחר קבלת הנתונים התבקשה הבהרה מבתי הדין הרבניים אודות מהות הנתונים בקטגוריה זו.

הובהר כי הנתונים הללו מתייחסים למספר תיקי צווי ההגבלה, אשר נפתחו בין השנים 2000 ל-2009. אין הם מספקים מידע אודות מספר תביעות הגירושין שבהן הוטלו צווי הגבלה. כנאמר בדוח המבקר, תיקי צווי הגבלה הם תיקים עצמאיים ונפרדים מתיקי תביעות הגירושין. משנתבררה תביעת גירושין ובית הדין פסק כי על הצדדים להתגרש, נסגר תיק תביעת הגירושין. כעת נדרש הזוג להגיש תביעה נפרדת לסידור הגט, או במקרה של סירוב גט, להגיש תביעות להטלת צווי הגבלה במטרה להביא לסידור הגט המיוחל. על-פי הסברי הנהלת בתי הדין, פתיחת תיק לצו הגבלה נעשית עם הגשת הבקשה לצו הגבלה, אולם אין כמובן הכרח שההחלטה בבקשה להטלת צו ההגבלה תיעשה באותה שנה. כמו כן, לאחר שנפתח תיק לצו הגבלה אפשר שיוטל בו יותר מצו הגבלה אחד, ומנגד ייתכן מצב שבתביעת גירושין מסוימת ייפתחו מספר תיקי צווי הגבלה שונים.⁵⁷

⁵⁴ דו-שנתון סטטיסטי 2009, לעיל ה"ש 22.

⁵⁵ ראו להלן הדיון ב"צווי הגבלה שהוטלו ביוזמת הדיינים", בטקסט שליד ה"ש 61.

⁵⁶ חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007, ס"ח 2109, 460.

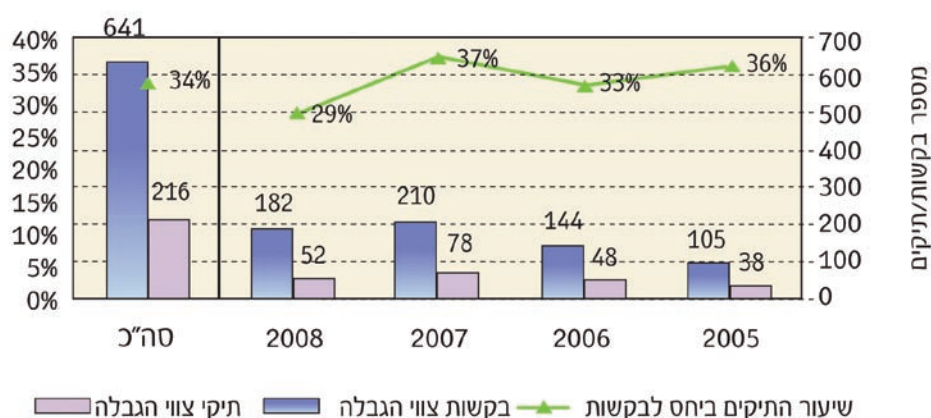
⁵⁷ שיחה טלפונית עם מר חיים אורבך, יחידת המחשוב, הנהלת בתי הדין הרבניים (3.11.2009).

משמעות הדבר היא, כי להנהלת בתי הדין הרבניים אין כל נתונים אודות כמות וסוג צווי ההגבלה אשר ניתנו נגד אדם אחד במסגרת תביעת גירושין אחת.

יתרה מזו: הנתונים בדבר תיקי צווי ההגבלה אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים הנוגעים לבקשות לצווי ההגבלה, אשר הוצגו לעיל. אם אמנם, כדברי הנהלת בתי הדין, פותח בית הדין הרבני תיק חדש ונפרד לכל בקשת צו ההגבלה, הרי שמספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו בשנה מסוימת צריך היה להיות זהה למספר הבקשות אשר הוגשו באותה השנה. חרף זאת אנו מוצאים בנתונים שהועברו אלינו פער רב ובלתי מוסבר בין מספר התיקים למספר הבקשות. כפי שניתן לראות בתרשים מס' 5 שלהלן, מספר הבקשות לצווי ההגבלה שהוגשו בכל שנה בשנים 2005-2008 גבוה בהרבה ממספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו באותן שנים, ושיעור תיקי צווי ההגבלה עומד על 34% במוצע ביחס למספר הבקשות.

תרשים מס' 5:

תיקי צווי ההגבלה שנפתחו בשנים 2005-2008, לעומת בקשות לצווי ההגבלה שהוגשו באותן שנים



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

ניתן להעלות השערות שונות ליישוב הסתירה בין הנתונים האמורים. כך למשל, ייתכן ובתי הדין הרבניים מקבצים מספר בקשות שונות להטלת צווי ההגבלה כנגד אותו אדם לתיק צו ההגבלה אחד. עוד ייתכן כי קיים הליך סינון מקדמי של הבקשות לצווי ההגבלה כך שלא כל הבקשות זוכות להגיע למעמד של תיק צו ההגבלה (זאת כאמור עוד בטרם שלב הדיון בהוצאת הצו עצמו), אם כי לא מצאנו בחוק כל הסמכה להליך שכזה.⁵⁸ הדרך המשכנעת ביותר להסביר את אי-ההתאמה הלכאורית היא שתיקי צווי ההגבלה משקפים את מספר הבקשות שנתקבלו (כלומר: נענו בחיוב) ולא את מספר הבקשות שהוגשו, כדברי הנהלת בתי הדין. הסבר זה אף עולה בקנה אחד עם הקרבה המספרית בין תיקי צווי ההגבלה שנפתחו לבין צווי ההגבלה שהוטלו בכל שנה ושנה, כפי שנראה מיד.⁵⁹

⁵⁸ בהקשר זה ראו תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג, המפרטות את סדרי הדיון בבתי הדין הרבניים.

⁵⁹ ראו תרשים מס' 6: מספר צווי ההגבלה שהוטלו בין השנים 2000-2008, ובעיקר ראו תרשים מס' 9: מספר צווי ההגבלה שהוטלו ביחס למספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו בין השנים 2000-2008. את השוני הזעיר בין שני הנתונים ניתן להסביר על-ידי מקרים של הטלת מספר צווים מכוח בקשה אחת, או במתן צווים מיוזמת בית הדין וללא בקשה מטעם בעלי הדיון.

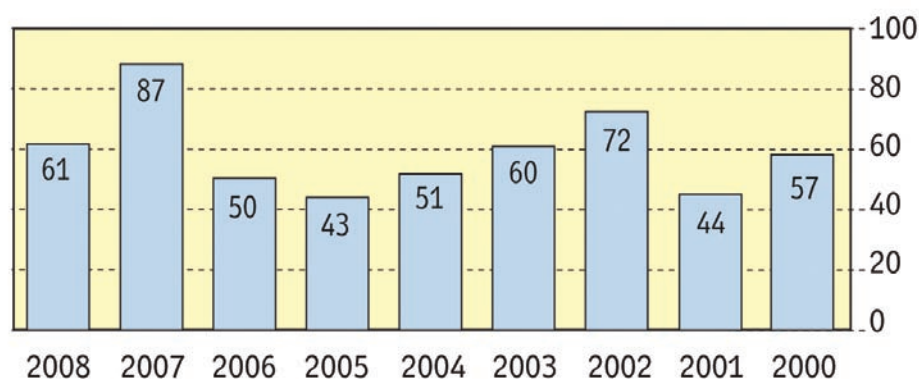
הסברים אפשריים אלו אינם כאמור אלא בגדר השערות בלבד. בקשת מידע חדשה שהוגשה להנהלת בתי הדין הרבניים בתחילת חודש ינואר 2010, אמורה הייתה להמציא לידינו את המידע אשר יענה על שאלות אלו ואחרות. ואולם, במענה שניתן ארבעה חודשים לאחר מכן, לא היה, לצערנו, כדי לפתור את הקושיות האמורות. נהפוך הוא, תשובתה החדשה של הנהלת בתי הדין והנתונים שנמסרו לנו במסגרתה אף עמדו בסתירה להסברים קודמים ולנתונים אשר הועברו לנו בעבר.⁶⁰ נראה כי אין זו אלא דוגמה נוספת לקושי לעקוב ולפקח על יישומו ואכיפתו של חוק קיום פסקי דין, עקב הליקויים של הנהלת בתי הדין באיסוף הנתונים ובקידודם.

מספר צווי ההגבלה שהוטלו בפועל

הנהלת בתי הדין הרבניים נתבקשה להעביר, בין היתר מידע אודות מספר צווי ההגבלה שהוטלו בשנים 2000-2008. להלן הנתונים שהתקבלו:

תרשים מס' 6:

מספר צווי ההגבלה שהוטלו בשנים 2000-2008



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

כפי שעולה מתרשים מס' 6, מספר צווי ההגבלה המוטלים בכל שנה על-ידי בתי הדין הרבניים הינו זעום ביחס לאלפי התיקים הנידונים בכל שנה. ממצא זה שב ומחזק את המסקנה לפיה בתי הדין הרבניים ממעטים, וזאת בלשון המעטה, לעשות שימוש בצווי ההגבלה על מנת לעודד סרבני גט לתת גיטם.

⁶⁰ כך למשל, לא הייתה בנתונים החודשים הבחנה בין מספר הבקשות לצווי ההגבלה לבין מספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו, אף על פי שבהסבר המילולי שנלווה להם נמסר כי לא כל בקשה להטלת צו הגבלה פותחת תיק צו הגבלה נפרד, וכי תיקי צווי הגבלה נפתחים גם ביוזמת בתי הדין או לשם ביטול צווי הגבלה (מכתב ממר זלמן קויטנר, הממונה על יישום חוק חופש המידע, הנהלת בתי הדין הרבניים, 7.4.2010).

צווי הגבלה שהוטלו ביוזמת הדיינים

בסעיף 4(א) לחוק קיום פסקי דין ובסעיף 4 לתקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ט-1999, ניתנה סמכות לבתי הדין ליזום מתן צווי הגבלה. הביקורת בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 העלתה שמזכירות בתי הדין לא מקיימות מעקב על מנת לוודא שפסקי הדין למתן גט אכן מקוימים, ואין כל מנגנון בתוך מזכירות בתי הדין, המאפשר לבתי הדין ליזום דיונים למתן צווי הגבלה, במטרה להביא לקיום פסקי הדין.⁶¹

עוד נכתב בדוח המבקר כי: "... 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 צוויים". נשיא בית הדין הרבני הגדול השיב למבקר המדינה ש"בעת הצורך" גם בתי הדין יוזמים מתן צווי הגבלה, "ואמנם חשוב להקים מנגנון במזכירות שיעקוב אחר העניין, ושיאפשר יוזמה עצמאית של בתי הדין, ולעקוב אחר ביצועם".⁶² משמע, אין חולק על החשיבות שטמונה בהטלת צווי הגבלה ביוזמת בתי הדין, ואין חולק על הצורך בהקמת מנגנון פיקוח ובקרה במזכירות בתי הדין, אשר יבטיח את יישום חוק קיום פסקי דין והתקנות הסמוכות לו.

ביקשנו לבחון אם חל שינוי בעניין במהלך חמש השנים שחלפו מאז דוח המבקר האמור לעיל. לשם כך, נתבקשה הנהלת בתי הדין להעביר מידע אודות מספר התיקים בהם נתנו בתי הדין צווי הגבלה מיוזמתם בשנים 2000 עד 2009. הנהלת בתי הדין השיבה כי לא נערך כל מעקב שעניינו הטלת צווי הגבלה ביוזמת בתי הדין הרבניים. הנהלת בתי הדין אינה מקודדת צווי הגבלה שהוטלו ביוזמת בתי הדין באופן נפרד ומובחן מצווי הגבלה שהוטלו כתוצאה מבקשות הצדדים. העדר המידע מסכל אפשרות למעקב אודות יעילות צווי ההגבלה, כוח ההרתעה של בתי הדין ומידת היוזמה האקטיבית מצידם. כמו כן, לא ניתן לדעת אם באופן כללי היוזמה להטלת צווי הגבלה מקורה בצדדים המתדיינים או בדיינים.

לאור האמור לעיל, נראה כי על בתי הדין הרבניים לערוך מעקב רציף ומסודר על התיקים שניתנו בהם פסקי דין, על קיומם וכן ליזום הטלת צווי הגבלה במקום בו לא מקוים פסק הדין. הצעות החוק והתקנות המוצעות בסוף דוח זה באות לתת מענה גם לצורך חשוב זה.

מגמות עיקריות בהטלת צווי הגבלה

עד כה הוצגו נתונים אודות מספר הבקשות לצווי הגבלה, מספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו, ומספר צווי ההגבלה שהוטלו בין השנים 2000 ל-2009. נתונים אלה מספקים מידע רב, שבעזרתו ניתן להציג את המגמות העיקריות בבתי הדין בנושא צווי ההגבלה, ובפרט את יחס בתי הדין הרבניים לצווי ההגבלה.

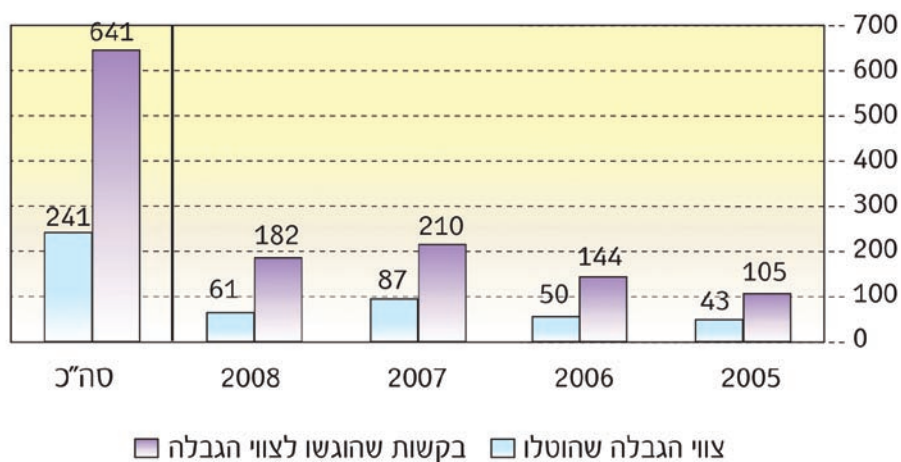
תרשימים מספר 7 ו-8 מסכמים למעשה נתונים שהוצגו עד כה. כפי שניתן לראות, לא זו בלבד שמספר הבקשות המוגשות מדי שנה להטלת צווי הגבלה הינו נמוך ביותר (בממוצע כ-160 בקשות בשנה), אלא שמספר צווי ההגבלה, אשר מוטלים על-ידי בתי הדין הרבניים אף נמוך מכך (כ-60 צווי הגבלה בממוצע מדי שנה). שיעור צווי ההגבלה המוטלים בפועל מדי שנה על-ידי בתי הדין, מהווה בממוצע כ-38% ממספר הבקשות לצווי הגבלה, המוגשות לבתי הדין.

⁶¹ דוח מבקר המדינה 2003, לעיל ה"ש 20, בעמ' 522.

⁶² שם.

תרשים מס' 7:

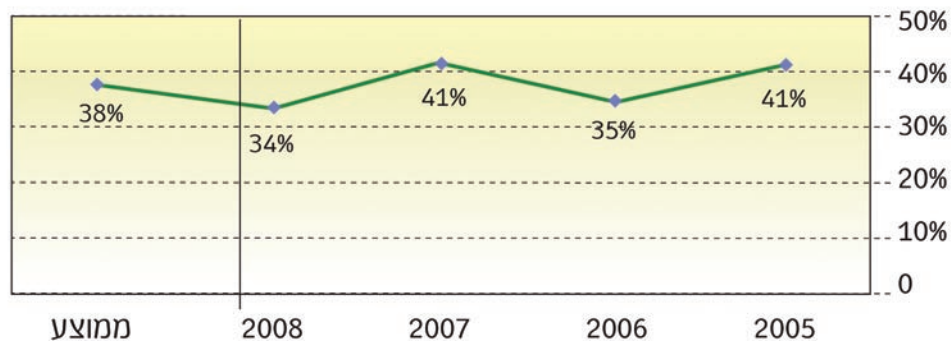
מספר צווי הגבלה שהוטלו לעומת מספר הבקשות שהוגשו בשנים 2005-2008



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

תרשים מס' 8:

שיעור הבקשות לצווי הגבלה שהתקבלו על-ידי בית הדין הרבני בשנים 2005-2008



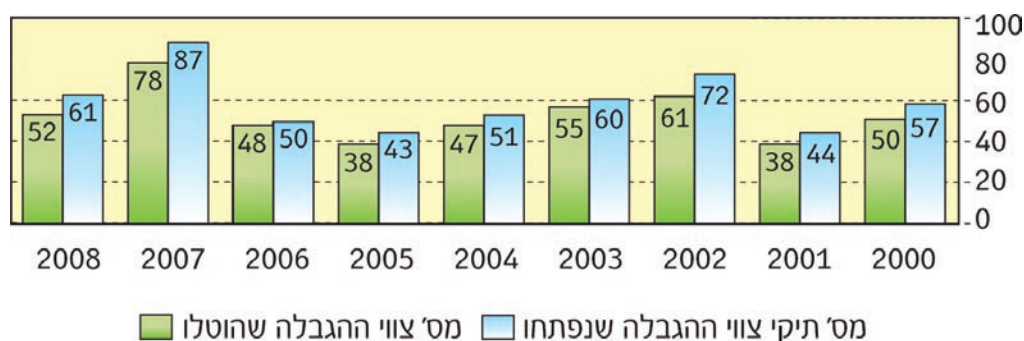
מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

התרשימים הבאים, תרשימים מספר 9 ו-10, מלמדים על דינמיקת הטלת צווי ההגבלה על-ידי בתי הדין הרבניים. תרשים מס' 9 מציג את סך כל צווי ההגבלה שהוטלו בכל שנה ביחס לסך כל תיקי צווי ההגבלה שנפתחו באותה שנה, ואולם יש לסייג שאין מדובר בהכרח באותם התיקים. כלומר, ייתכן שצו הגבלה שהוטל בשנת 2008 מתייחס לתיק צו הגבלה שנפתח בשנת 2007. אשר על כן, אין מדובר בקישור מתואם של אותם המקרים אלא רק בהצגת נפח פעילות כללי.

בכפוף להסתייגות זו, עולה כי בכל תיקי צווי ההגבלה הנפתחים מדי שנה, מוטלים בממוצע כ-1.12 צווים. היינו, בחלק מתיקי צווי הגבלה מוטל יותר מצו הגבלה אחד.

תרשים מס' 9:

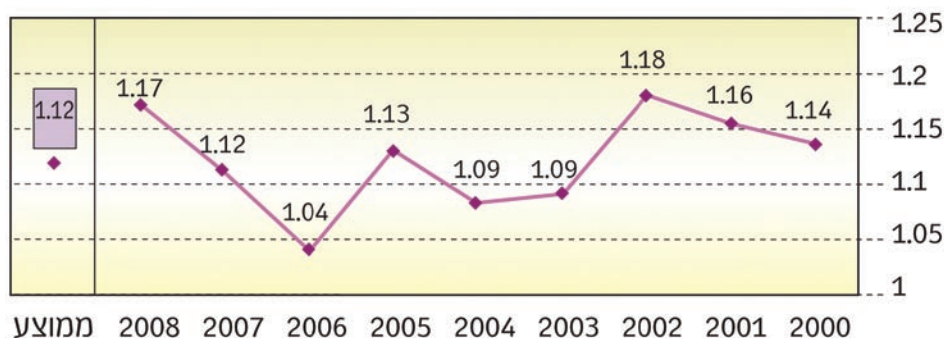
מספר צווי ההגבלה שהוטלו ביחס למספר תיקי צווי ההגבלה שנפתחו בשנים 2000-2008



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

תרשים מס' 10:

מספר צווי ההגבלה שהוטלו בממוצע בכל תיק בשנים 2000-2008



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

כפי שנאמר לעיל, בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 הוצגו נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים, לפיהם בין השנים 1995 עד 2002 הוטלו 1,024 צווי הגבלה ב-312 תיקים, ובממוצע כ-3.3 צווים לתיק.⁶³ בדיקת מבקר המדינה אף העלתה כי ב-154 מהתיקים, דהיינו במחצית מהתיקים האמורים, הביאו הצווים למתן גט. השאיפה טרם כתיבת דוח זה הייתה להגיע לנתונים עדכניים של משתנים אלה, אולם מהנהלת בתי הדין הרבניים נמסר כי אין בידם אפשרות להעביר מידע זה הואיל ואין הם מקיימים מעקב אורכי על תביעות הגירושין. אשר על כן, אין לנהלת בתי הדין אפשרות להעביר מידע ממנו ניתן יהיה לדעת כמה צווי הגבלה הוטלו בכל תביעה ותביעה, והאם הטלתם הביאה למתן הגט. נתונים אלה אשר הוצגו בדוח המבקר נאספו על-ידי נציגי מבקר המדינה אשר שהו באישור מיוחד בתוך בתי הדין הרבניים, ואספו את המידע באופן פרטני תוך עיון בתיקים בעצמם, ולא על דרך של שליפת נתונים ממערכת המחשב. אי לכך, לא ניתן בדוח זה להציג נתונים באופן זה, ויש להסתפק בהצגת נפחי הפעילות.

יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שבחינה כללית של דפוס הטלת הצווים על בסיס נפח הפעילות בהווה, מלמדת על הטלת 1.12 צווי הגבלה בממוצע לתיק, בהשוואה ל-3.3 צווים לתיק בעבר. דוח המבקר לשנת 2007 מעיד גם הוא על ירידה דומה בממוצע הצווים לתיק. אז מצא המבקר כי בשנים 2003-2006 נתנו בתי הדין 224 צווי הגבלה ב-151 תיקים, כלומר ממוצע של 1.48 צווים לתיק.⁶⁴ על פניו מעיד הדבר על ירידה חדה ומצערת בשימוש של בתי הדין בצווי ההגבלה, וזאת על אף הרחבת מגוון הסנקציות העומד לרשותם במהלך תקופה זו.⁶⁵ מנגד ייתכן, כי התיקים שהועמדו לבחינת המבקר בשנת 2003 לא היו תיקים מייצגים מבחינת נפח הפעילות של הטלת צווי הגבלה אשר התנהל בהם, וכי גם בתקופת הזמן שבין 1995 ל-2002 לא הרבו בתי הדין הרבניים להטיל צווי הגבלה מכוח החוק.

לשון ההחלטה למתן גט והטלת צווי הגבלה

בבואו ליתן פסק דין של גירושין, יכול בית הדין הרבני להוציא תחת ידיו אחת מארבע החלטות: "על הצדדים להתגרש", "מצווה לצדדים להתגרש", "חובה על הצדדים להתגרש", ו"כופים את הצדדים להתגרש". הבחירה בין לשונות ההחלטה מתבססת על היסוד ההלכתי לגירושין הצדדים, לאור עילות הגירושין הקיימות במשפט העברי.⁶⁶

על-פי חוק קיום פסקי דין, ניתן להטיל צווי הגבלה בכל פסק דין לגירושין (בין אם מדובר בפסק דין לכפייה, לחיוב, להמלצה ולמצווה להתגרש). יחד עם זאת, בשל החשש ממצב של גט מעושה, נוטים הדיינים להוציא צווי הגבלה רק בפסקי דין שהינם חיוב לגט או כפייה לגט, ויש אף המחמירים המוציאים צווי הגבלה בכפייה לגט בלבד וזאת למרות לשונו המפורשת של החוק. כך למשל, בסקירה מדגמית של כעשרים וחמש תביעות גירושין שהוטלו בהן צווי הגבלה בבתי הדין הרבניים,

⁶³ דוח מבקר המדינה 2003, לעיל ה"ש 20, בעמ' 522.

⁶⁴ דוח מבקר המדינה 2007, לעיל ה"ש 42.

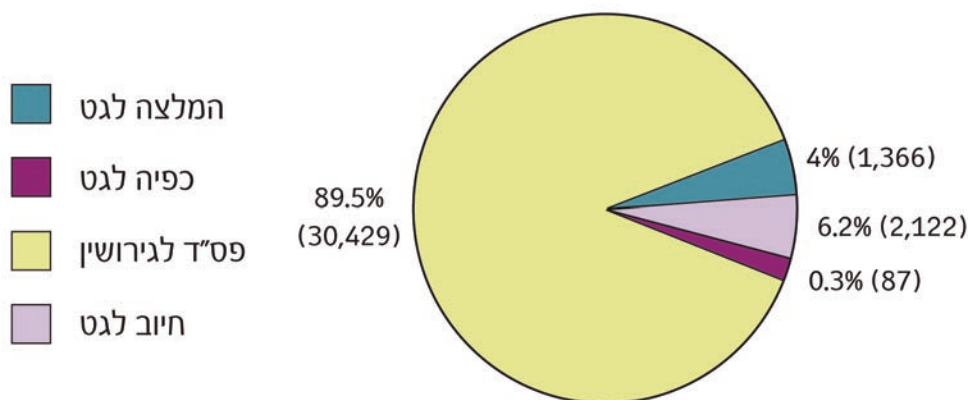
⁶⁵ דוח המבקר לשנת 2003 בחן כאמור את נתוני הנהלת בתי הדין הרבניים מן השנים 1995-2002. בשנת 2004 הרחיב תיקון מספר 5 לחוק את תקופת הימים בה ניתן להחזיק סרבן שהוא אסיר או עצור בבידוד, מ-5 ל-14 ימים. בתיקון מספר 7 לחוק משנת 2007 נקבעה סמכותו של בית הדין הרבני לעקל, לעכב או לשלול גמלאות או קצבאות המשולמות לסרבן הגט על-ידי המוסד לביטוח לאומי.

⁶⁶ חת הלפרין-קדרי "בגידת הבעל כעילה לכפיית גט" מחקרי משפט ז' 297 (תשמ"ט); ורפהטיג ושרשבסקי, לעיל ה"ש 5.

נמצא רק תיק אחד בו נקט פסק הדין לגט בלשון שאינה חיוב או כפייה.⁶⁷ מכאן, שיש חשיבות רבה ללשון שנקט בית הדין בהחלטתו על גירושי הצדדים. אשר על כן נתבקשה הנהלת בתי הדין להעביר מידע אודות ההחלטות לגירושין שניתנו על-ידי בתי הדין הרבניים בכל אחת מהשנים 2000 עד 2009, בהתפלגות לפי לשון ההחלטה.

נענינו כי בשנים 2000-2008 נתנו בתי הדין הרבניים 34,004 החלטות למתן גט. תרשים מס' 11 מלמד כי מתוך סך ההחלטות, 30,429 החלטות (89.5%) מוגדרות על-ידי הנהלת בתי הדין כ"פסק דין לגירושין"; 1,366 החלטות (4%) מוגדרות "המלצה לגט"; 2,122 החלטות (6.2%) הן חיוב לגט; ו-87 החלטות (0.3%) בלבד הן החלטות לכפיית גט.⁶⁸

תרשים מס' 11:
סוג ההחלטות למתן גט בשנים 2000-2008 בכל בתי הדין הרבניים



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

⁶⁷ סקירה של החלטות ופסקי דין, בתיקים בהם ניתנו צווי הגבלה, אשר פורסמו בפרסום **הדין והדיין** של מרכז רקמן, בשנים 2003-2009. המרכז מפרסם את **הדין והדיין** בשיתוף ארגון "יד לאשה" באופן רציף משנת 2003. החוברות עוסקות בפסקי דין רבניים בתחום המשפחה והן המקור הכמעט בלעדי לפסקי דין רבניים בנושאים הקשורים לגירושין ובנושאים נלווים המצויים בסמכות בתי הדין הרבניים. ראו לדוגמא: הרב שלמה דיכובסקי "דרך השיפוט הראויה בבתי הדין הרבניים" **תחומין** כח (תשס"ח) 19.

⁶⁸ מקובל לסווג את לשונות ההחלטה לגירושין ל"המלצה/הצעה לגט", "מצווה לגט", "חיוב לגט" ו"כפייה לגט", וזאת בהתאם לנאמר בסעיף 1ב) לחוק קיום פסקי דין. במערכת הממוחשבת של הנהלת בתי הדין קיים סיווג שונה: "פסק דין לגירושין", "המלצה לגט", "חיוב לגט" ו"כפייה לגט". לפי דבריו של מר חיים אורבך, אחראי המחשוב בהנהלת בתי הדין, החלטות של "מצווה לגט" מקודדות על-פי רוב תחת "המלצה לגט", ו"פסק דין לגירושין" היא קטגוריה נוספת של החלטות הניתנות כאשר אין הסכם לגירושין בין הצדדים, כלומר ככל הנראה החלטות של המלצה/הצעה לגט (שיחה טלפונית, 23.11.2009). הואיל והנתונים הרלוונטיים למחקרנו הם אלו הנוגעים להחלטות לחיוב ולכפיית גט, בחרנו בשלב זה שלא להעמיק חקר לתוך מהות הסיווג השונה של לשונות ההחלטה. עם זאת ברי כי הקידוד השונה של לשונות ההחלטות גורם אף הוא לקושי להתבסס על הנתונים המועברים מהנהלת בתי הדין הרבניים.

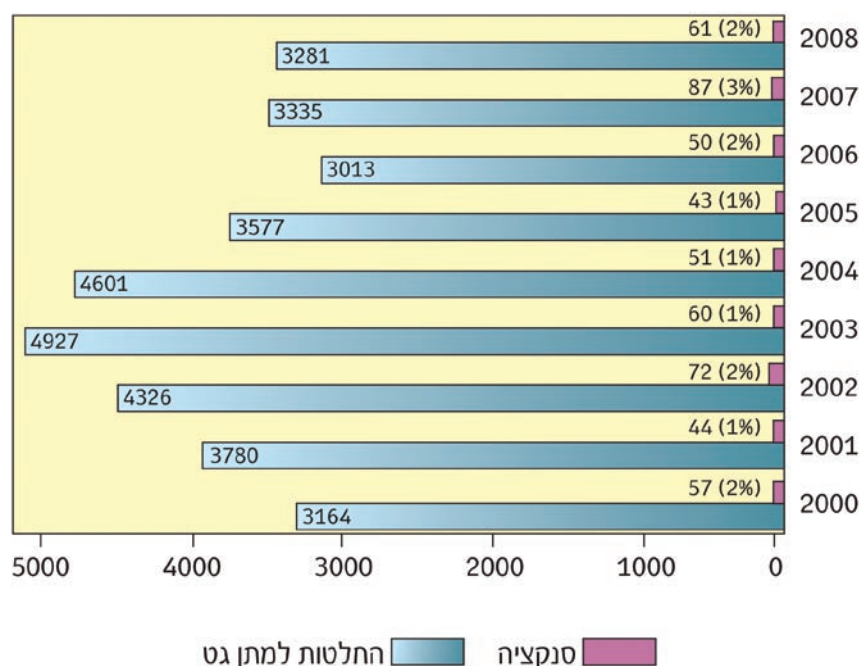
מן הנתונים עולה שפסקי דין לחיוב ולכפיית גט מהווים כ-6.5% בלבד מסך ההחלטות למתן גט. במילים אחרות, התוצאה הינה שמספר פסקי הדין הנתפסים על-ידי הדיינים כפסקי דין בהם ניתן להטיל צווי הגבלה, הוא מזערי. זהו כמובן גורם נוסף לשיעורם הנמוך של צווי ההגבלה. בהקשר זה חשוב לשוב ולהדגיש כי **חוק קיום פסקי דין הקנה לבתי הדין הרבניים סמכות להטיל צווי הגבלה בכל אחת מן ההחלטות למתן גט**. על הדיינים לקחת לידם סמכות זו ולעשות בה שימוש נרחב - היינו, להטיל צווי הגבלה בכל מקרה של סרבנות גט, בין אם לשון פסק הדין היא לשון של חיוב, כפייה, המלצה או מצווה.

על מנת לבחון האם אמנם נמנעים הדיינים מלהטיל צווי הגבלה בתביעות בהן פסקי הדין אינם חיוב או כפייה לגט, התבקשה הנהלת בתי הדין הרבניים להעביר מידע אודות לשון פסק הדין בכל התיקים שהוטלו בהם צווי הגבלה. במענה לבקשה זו השיבה הנהלת בתי הדין כי מידע זה אינו בנמצא. היינו, **הנהלת בתי הדין אינה בודקת אם צווי ההגבלה הוטלו בתיקים בהם כפה, חייב או המליץ בית הדין לגבר לתת גט לאשתו**. מידע זה חשוב ביותר על מנת לדעת באילו תיקים מטילים בתי הדין צווי הגבלה, ובעיקר באילו תיקים אינם מטילים צווי הגבלה. הצעת החוק והתקנות המוצעות בסוף דוח זה באות לתת מענה הולם אף להעדר איסוף מידע זה.

להלן יוצגו נתונים אודות מספר ושיעור צווי ההגבלה, אשר הוטלו בשנים 2000-2008, וזאת ביחס לכלל ההחלטות למתן גט שניתנו בשנים אלו (היינו, פסקי דין לגירושין, החלטות לכפיית גט, החלטות לחיוב גט והחלטות המלצה לגט), שהרי כאמור, לפי החוק, אין מקום להבחנה בין הלשונות השונות.

תרשים מס' 12:

**מספר ושיעור צווי ההגבלה שהוטלו ביחס לכלל ההחלטות למתן גט
(החלטות מכל הלשונות: המלצה, מצווה, חיוב וכפייה) בכל בתי הדין הרבניים
בשנים 2000-2008**



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

תרשים מס' 12 מציג פעם נוספת ובאופן ברור את השימוש המועט שעושים בתי הדין הרבניים בצווי ההגבלה. כעולה מהתרשים, בתי הדין מטילים מדי שנה כמות מזערית של צווי הגבלה (1% עד 2% בממוצע) ביחס למספר ההחלטות הכולל למתן גט. כפי שצוין לעיל, בתי הדין אינם אוספים מידע אודות מספר צווי ההגבלה שהוטלו בכל תביעת גירושין, ובתביעות מסוימות מוטל יותר מצו הגבלה אחד. לכן, התמונה עלולה להיות עוד יותר עגומה מזו שמוצגת בתרשים. כלומר, הואיל ובמקרים מסוימים מוטל יותר מצו הגבלה אחד בתביעת גירושין אחת, הרי שמספר צווי ההגבלה גבוה יותר, על-פי רוב, ממספר הזוגות שבעניינם הוטלו צווי ההגבלה. אי לכך, מספר צווי ההגבלה המוצג בתרשים אינו שווה בהכרח למספר תביעות הגירושין בהן הוטלו צווי ההגבלה, וייתכן שמספר הזוגות אשר בעניינם הוטלו צווי הגבלה נמוך עוד יותר. משמע, סביר להניח כי בפועל הוטלו צווי הגבלה על פחות סרבני גט מהמוצג לעיל.

נראה כי תרשים מס' 12 מסכם היטב את הבעיה - בתי הדין הרבניים אינם עושים די שימוש בחוק קיום פסקי דין, וכמעט אינם מטילים צווי הגבלה על סרבני גט ביחס לכמות ההחלטות שניתנות למתן גט.

הדיינים בבתי הדין הרבניים טוענים כי השימוש המועט בצווי ההגבלה מקורו בחשש מפני גט מעושה. כאמור לעיל, הדיינים אינם רוצים לדחוק גברים למצב בו יינתן גט שלא מרצונם החופשי, על כל המשמעויות הנלוות לגט מעושה. על אף שחוק קיום פסקי דין, בהתאם להלכה,⁶⁹ קבע שניתן להטיל צווי הגבלה בפסקי דין לגירושין הנוקטים בלשון כפייה, חיוב, מצווה והמלצה, הרי שהמציאות מלמדת כי כפי הנראה אין הדיינים מטילים סנקציות כלל בפסקי דין שלשונם מצווה ו/או המלצה למתן גט.

יתר על כן, באופן תמוה, גם בפסקי דין בהם ננקטה לשון חיוב או כפייה למתן גט מעדיפים הדיינים להימנע מהטלת סנקציות, כפי שניתן לראות בתרשים מס' 13.⁷⁰ מגמה זו מפתיעה ומדאיגה, משום שניתן היה להניח, שבתיקים בהם כבר פסקו הדיינים כי קיימת עילה הלכתית לחייב או לכפות את בני הזוג להתגרש, ינקטו בתי הדין כל דרך חוקית העומדת לרשותם על מנת להביא לסיום נישואי הזוג, ולא יימנעו מהטלת צווי הגבלה שיעילותם כבר הוכחה.⁷¹ ואולם, כמוצג להלן, גם בתיקים אלה נמנעים בתי הדין מהטלת צווי הגבלה על סרבני הגט, ועושים זאת בפחות משליש מהמקרים.

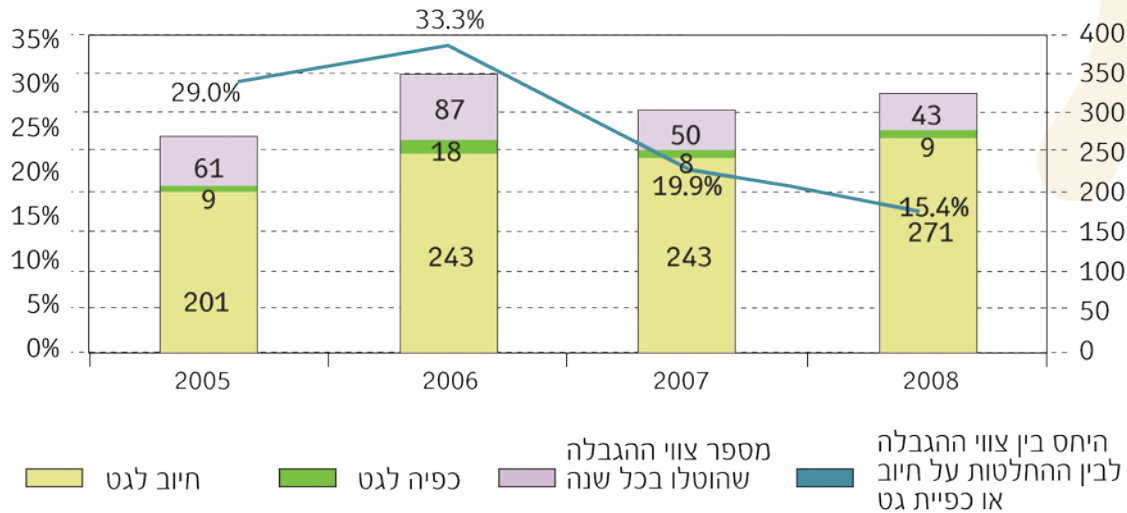
⁶⁹ דברי הסבר להצעת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ד-1994, ה"ח 2281; פרוטוקול ישיבה מס' 240 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-13, 7, (8.11.1994).

⁷⁰ תרשים זה מבוסס על הצלבת הנתונים שנתקבלו אודות מספר ההחלטות לחיוב ולכפיית גט בשנים 2005-2008, עם הנתונים אודות מספר צווי ההגבלה שהוטלו באותן השנים, שכן, כפי שנאמר לעיל, הנהלת בתי הדין אינה אוספת נתונים אודות לשון פסק הדין לגירושין בתיקים בהם ניתן צו הגבלה.

⁷¹ ראו נתוני דוח המבקר, סמוך לה"ש 42 לעיל.

תרשים מס' 13:

מספר צווי ההגבלה שהוטלו ביחס למספר ההחלטות לחיוב ולכפיית גט שניתנו בשנים 2005-2009

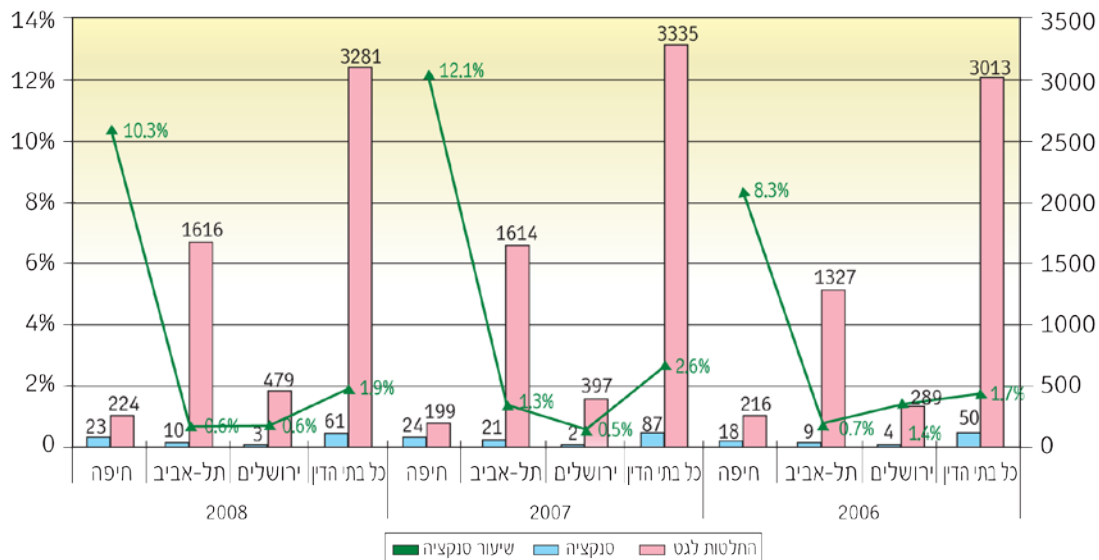


מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

בנוסף, בדיקה מעמיקה יותר המבוססת על פילוח הנתונים לפי בתי דין מגלה שוני מובהק וברור בין בתי הדין הרבניים השונים ביחס להטלת צווי הגבלה. כפי שניתן לראות בתרשים מס' 14, ההבדל הבולט הוא בין בית הדין הרבני בחיפה, שבשנים 2006-2008 נע שיעור הטלת הצווים בתיקים שנידונו לפניו סביב 10%, לעומת בתי הדין הרבניים בירושלים ובתל אביב בהם עמד שיעור זה על 1%, ואף פחות מכך.

תרשים מס' 14:

מספר ושיעור צווי ההגבלה שהוטלו ביחס לכלל ההחלטות לגירושין אשר ניתנו בשנים 2006-2008 בבתי הדין הרבניים בחיפה, תל אביב וירושלים, ובכלל בתי הדין הרבניים.



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

יעילות צווי הגבלה

הנהלת בתי הדין התבקשה להעביר נתונים שעניינם יעילות צווי הגבלה בהליכי מתן הגט. בכלל זה נתבקשו, בין היתר, נתונים אודות משך הזמן הממוצע ממתן פסק הדין לגירושין ועד להטלת צווי הגבלה ואודות מספר התיקים שניתנו בהם צווי הגבלה וטרם התקבל בהם הגט. להלן יוצגו התשובות שהתקבלו מהנהלת בתי הדין בעניין זה.

משך הזמן הממוצע ממתן פסק הדין ועד להטלת צווי הגבלה

במענה לשאלתנו, השיבה הנהלת בתי הדין כי אין בידיה מידע אודות משך הזמן החולף בממוצע בין מועד מתן פסק הדין לגירושין ומועד הטלת צווי הגבלה. אי לכך, לא ניתן לדעת אם בתי הדין מטילים צווי הגבלה באופן קבוע כאשר חולף פרק זמן מסוים ממתן פסק הדין, כפי שקובע חוק קיום פסקי דין, ולחילופין, אם משחולף פרק זמן מסוים ממועד מתן פסק הדין נעתרים בתי הדין באופן נרחב יותר לבקשות להטלת צווי הגבלה, אשר מוגשות על ידי הצדדים.

כמו כן, למיטב ידיעת כותבות דוח זה, בתי הדין כמעט ואינם מזמנים דיונים מיוזמתם במטרה להטיל צווי הגבלה על סרבני גט. דבר זה עומד בסתירה לסעיף 4(א) לחוק קיום פסקי דין, הקובע מפורשות כי בחלופ שלוש ימים ממועד מתן פסק הדין יקיים בית הדין הרבני דיון בצווי הגבלה. סעיף חוק זה אינו מיושם על ידי בתי הדין הרבניים.

בשנת 2007 ערך כאמור מבקר המדינה ביקורת בבתי הדין הרבניים, תוך שימת דגש על סדרי המינהל בבתי הדין, ובכלל זה על התנהלותן של מזכירות בתי הדין.⁷² מהביקורת עלה כי עיכובים בטיפול המזכירות בסידור הגט (היינו ההליך למתן וקבלת הגט שנעשה לאחר פסק הדין לגירושין של בית הדין) הינם דבר שבשגרה. המבקר קבע כי נדרשת יוזמה מצד המזכירות שתתריע בפני בית הדין כי פסקי דין למתן גט אינם מקוימים במועדם. חרף זאת, מזכירות בתי הדין אינן בודקות מיוזמתן אם פסקי הדין של בתי הדין קוימו. למזכירות אין כיום מגנון לשליחת תזכורת לצדדים על זכויותיהם, כמו גם מגנון המאפשר לבתי הדין ליזום בעצמם מתן צווים לאכיפת פסקי דין, בהתאם לסמכותם בחוק. הצעות החוק והתקנות שיוצגו בסוף דוח זה נועדו לתת מענה גם לחסר זה.

תיקים שהוטלו בהם צווי הגבלה וטרם התקבל בהם הגט

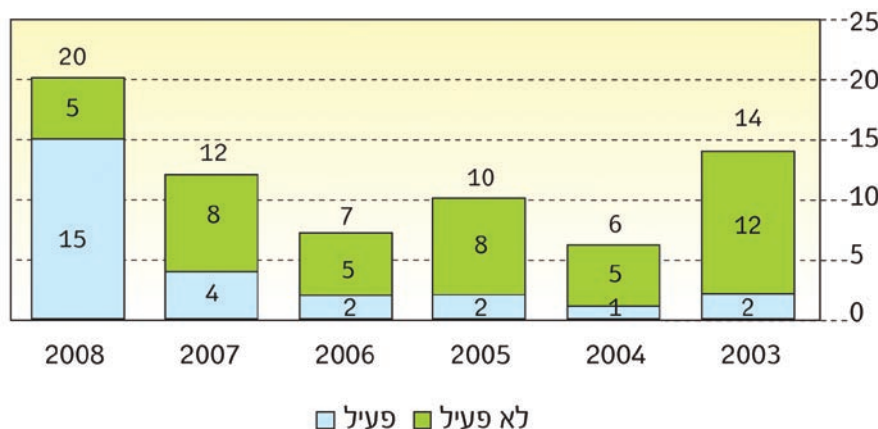
הנהלת בתי הדין התבקשה להעביר, בין היתר, נתונים אודות מספר התיקים שהוטלו בהם צווי הגבלה בשנים 2009-2000, וטרם נתקבל בהם גט, בהתפלגות לפי שנת הטלת צו הגבלה, מספר צווי הגבלה, וסוגם.

במענה לבקשה זו העבירה לידיו הנהלת בתי הדין שני מסדי נתונים: האחד, כלל התיקים שהוטלו בהם צווי הגבלה ועדיין לא ניתן בהם גט, והשני, תיקים המוגדרים כ"פעילים בלבד", אשר הוטלו בהם צווי הגבלה ועדיין אין בהם גט. יוער כי לבתי הדין אין כל אינדיקציה לגבי סוג צווי הגבלה שהוטלו בתיקים אלו.

⁷² דוח מבקר המדינה 2007, לעיל ה"ש 42, בעמ' 931.

תרשים מס' 15:

סך כל תיקים שניתנו בהם צווי הגבלה ועדיין לא התקבל גט בשנים 2000-2008



מקור: נתונים שהתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים ביום 22.7.2009.

מהנתונים עולה כי במקרים מסוימים גם הטלת צווי הגבלה אינה משכנעת את סרבני הגט לתת לבנות זוגם את גיטן. כמו כן נראה, כי קיימת בעיה מובנית בהגדרת בתי הדין הרבניים מהו תיק פעיל ומהו לא. כאמור, בתי הדין מתעלמים מתיקי גירושין אשר לא מתקיימים בהם הליכים במשך זמן מה. תיקים אלה מוגדרים על-ידי בתי הדין כ"לא פעילים" ולא נעשים בהם הליכים מטעם בתי הדין לסיומם.⁷³ מתרשים מס' 15 עולה כי בשנת 2008, למשל, היו 20 תיקים שניתנו בהם צווי הגבלה וטרם ניתן בהם גט, אולם בתי הדין מתייחסים רק ל-15 מתוך 20 התיקים הללו כאל תיקים פעילים. כל יתר התיקים (חמישה במספר), כולם מהשנה שקדמה למועד הבדיקה, כבר מוגדרים כ"לא פעילים" מבחינת בתי הדין. מהתרשים אף עולה באופן ברור כי ככל שחולף הזמן, גובר הסיכוי שתביעת גירושין שלא ניתן בה גט תסווג על-ידי בתי הדין כתיק "לא פעיל", ובמקרים מסוימים אף תיסגר מנהלתית, וזאת על אף שבתיקים אלו ניתנו צווי הגבלה המעידים על סירובו של אחד מבני הזוג לשחרר את בן/בת זוגו לשעבר מכבלי נישואיהם.

התנהלות זו של בתי הדין איננה ראויה. הקפאה מחמת העדר פעילות של תיק תביעת גירושין, אשר ניתן בו צו הגבלה על רקע סרבנות גט, משחקת לידיו של בן הזוג הסרבן, החזק יותר ובעל אורך הרוח והאמצעים הכלכליים. כעת ברור לו, כי למעט זוגתו הכבולה, המותשת ועל-פי רוב נעדרת האמצעים הכלכליים להמשיך ולא להרפות מתביעת הגירושין, שום גורם לא יפעל כנגד סירובו לשחררה. בהרדמתם את התיק, מכריזים למעשה בתי הדין על הסתלקותם מן המערכה, נוסח: ניסינו, כשלנו, עזבנו. הואיל ומאחורי כל תיק שכזה עומדת אשה מסורבת גט, הרי שהתנהלות בתי הדין מטרידה במיוחד, שכן בהפיכת תיקים אלו ל"לא פעילים", כאילו קבעו בתי הדין כי בהעדר פעילות רציפה ועיקשת מצדה שלה, נחרץ גורלה של אותה אשה להיות מסורבת לעד. כפי שכבר הובהר קודם לכן, תיקים אלה כלל אינם "נספרים" בסטטיסטיקה הרשמית של בתי הדין הרבניים, כך שנשים מסורבות אלה הופכות למי שאינן קיימות כלל מבחינתם. הצעות החוק והתקנות שיוצגו בסוף דוח זה מבקשות ליתן מענה גם לסוגיה זו.

⁷³ ראו טקסט לעיל, ליד ה"ש 28.

אכיפת צווי ההגבלה על-ידי הרשויות השונות

הנהלת בתי הדין הרבניים נתבקשה להעביר מידע אודות הפרוצדורה הקבועה למימוש צווי ההגבלה לאחר שהוטלו, מיהו האחראי לפקח על אכיפת ההגבלה, ואם קיים מנגנון מעקב ופיקוח לשם כך.

מענה לשאלה ניתן בזו הלשון: "מזכיר ראשי מדווח לגורמים השונים על-פי החלטת בית הדין. מזכיר ראשי שולח עותק להנהלת בתי הדין הרבניים. הגופים הרלוונטיים מדווחים למזכיר הראשי על ביצוע הצווים. המזכיר הראשי מפקח על קבלת דיווח בחזרה (ביצוע) מהגורמים הרלוונטיים".⁷⁴

תשובה זו מצטטת למעשה את תקנות 5 ו-6 לתקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ט-1999, המטילות על המזכיר הראשי חובה להודיע לרשויות הנוגעות בדבר על צו ההגבלה שהוטל, ועל הגופים השונים לדווח לבית הדין בחזרה, תוך 14 ימים, על ביצוע הפעולות המתחייבות מן הצו. יחד עם זאת, מתשובה זו לא ניתן לדעת אם אמנם צווי ההגבלה נאכפים על-ידי רשויות החוק האחראיות על ביצוע, וכן לא ברור מהי מידת הבקרה והיכולת של המזכיר הראשי לפקח על הוצאת צווי ההגבלה לפועל על-ידי הרשויות השונות. יש לציין כי על המזכיר הראשי מוטלת אחריות הפיקוח על יישום צווים אלה כחלק מיתר עיסוקיו ופעילויותיו המקצועיות. עולה החשש, שפעילות חשובה זו של פיקוח ווידוא אכיפת צווי ההגבלה "נופלת בין הכיסאות". כך למשל, לא ברור אם משרד הרישוי אכן שולל את רישיון הנהיגה במידת הצורך, מיהו הגוף המפקח על איסור מינוי אדם למשרה ציבורית, אם משטרת הגבולות מקבלת הוראה למנוע יציאתו של סרבן גט מהארץ ועוד.

על מנת לקבל מענה לשאלות אלו, פנינו בבקשות לקבלת מידע לגופים האמונים על אכיפת הסנקציות המוטלות על סרבני הגט מכוח צווי ההגבלה. בפניות אלו נתבקשו הגורמים השונים להשיב אם מתקבלות הוראות מבתי הדין בעניין הטלת סנקציות רלוונטיות, וכיצד מוצאות הוראות אלו מן הכוח אל הפועל על-ידי אותו גורם. עוד נתבקשו הרשויות, ובהן מחלקת המעברים של משטרת ישראל, משרד הפנים, בנק ישראל, משרד התחבורה, שירות בתי הסוהר, נציבות שירות המדינה והמוסד לביטוח לאומי, להעביר לידינו נתונים אודות מספר צווי ההגבלה שנאכפו על-ידם בשנים 2000-2008. תקוותנו הייתה כי מעבר להארת הליכי האכיפה של צווי ההגבלה, יוכלו נתונים אלו להוות אינדיקציה נוספת למידת ולאופן השימוש של בתי הדין הרבניים בכלי של צווי ההגבלה. כך למשל קיוונו כי על-ידי הצלבת נתוני רשויות האכיפה והביצוע עם נתוני הנהלת בתי הדין, נוכל לקבל אומדן מדויק יותר של מספר צווי ההגבלה המוטלים מכוח חוק קיום פסקי דין, וכן של פילוחם לפי הסוגים השונים של הסנקציות האפשריות.

מן התשובות שנמצאות בידינו עולה, כי רשויות האכיפה והביצוע אינן מבצעות כשלעצמן מעקב רציף וקבוע אודות אכיפת סנקציות מכוח חוק קיום פסקי דין, וכי איסוף הנתונים שלהן בנושא אינו אחיד ברמתו. למעשה, הגורם היחיד שהיה באפשרותו להעביר לידינו נתונים מלאים היה הפקוח על הבנקים בבנק ישראל, אשר דיווח על 383 הגבלות של חשבונות בנק בשנים 1999-2009 (בממוצע, כ-35 הגבלות בשנה).⁷⁵ משירות בתי הסוהר נמסר כי על אף שהחלטות בתי הדין בעניין הטלת הגבלות על אסירים ועצורים אכן מצייתות, על-פי רוב, כי הסיבה להטלת ההגבלה נעוצה בסרבנות גט מטעם האסיר/עצור, אין עילת ההגבלה נרשמת במערכת הממוחשבת של שירות בתי הסוהר, ואשר על כן אין באפשרותם להעביר לידינו את הנתונים המבוקשים.⁷⁶ ממשרד הפנים נענינו כי הגבלת מסמכי נסיעה לסרבני גט נעשית באמצעות

⁷⁴ דואר אלקטרוני ממר חיים אורבך, יחידת המחשוב, הנהלת בתי הדין הרבניים (22.7.2009).

⁷⁵ מכתב מגברת חני שני, מרכזת הטיפול בחוק שיקים ללא כסוי, הפקוח על הבנקים, בנק ישראל (11.1.2010).

⁷⁶ פקס ממר ירון זמיר, דובר שירות בתי הסוהר (13.1.2010).

פתיחת תיק אישי לכל אדם שיש עליו הגבלה, ועל-ידי הזנת ההגבלה למספר תעודת הזהות של אותו אדם בקובץ הממוחשב של רשות האוכלוסין. מכאן, שהגבלות מסמכי הנסיעה אכן נאכפות על כל אדם ואדם, אולם אין בנמצא ריכוז נתונים על כלל המוגבלים בשל סרבנות גט.⁷⁷ משטרת ישראל הודיעה כי מאז שנת 2007 מזינים בתי הדין הרבניים באופן עצמאי את צווי עיכוב היציאה מהארץ למערכות המחשוב במעברי הגבול. צווי העיכוב שהועברו לידי המשטרה טרם מועד זה לא כללו את סיבת העיכוב, ועל כן אין באפשרות המשטרה להפריד בין צווי עיכוב יציאה שהוטלו מכוח חוק קיום פסקי דין לצווי עיכוב שהוטלו מטעמים אחרים.⁷⁸ אף המוסד לביטוח לאומי אינו שומר בידיו נתונים סטטיסטיים על מספר ההוראות שהועברו להם מבתי הדין לעיכוב או שלילת קצבה בגין סרבנות גט.⁷⁹ ממשרד התחבורה נמסר כי נתוני שלילת רישיונות נהיגה מסרבי גט נשמרים אמנם במאגר הנהגים הממוחשב של המשרד, אולם שלילתם מן המערכת הממוחשבת דורשת כתיבת תכניות הרצה ועיבודים ממוחשבים הכרוכים בעלות גבוהה ביותר.⁸⁰

תשובות אלו, אם כן, אינן יכולות לסייע בדינו בהשלמת הנתונים החסרים שנתקבלו מהנהלת בתי הדין הרבניים אודות מספר צווי ההגבלה, לסוגיהם השונים, המוטלים על-ידי בתי הדין מדי שנה. מנגד נראה, כי צווי ההגבלה שמיטלים בתי הדין הרבניים אמנם מוצאים לפועל ונאכפים על-ידי הרשויות האמורות. ואולם, לגבי מקצת ההגבלות נתברר, כי באופן הנוכחי של הטלתן ואכיפתן, אין בהן כדי להוות אמצעי לחץ על סרבני הגט.

דוגמה מובהקת לכך היא הגבלת חשבונות הבנק של סרבני גט. סעיף 2(6) לחוק קיום פסקי דין מסמיך את בתי הדין הרבניים להגביל זכותו של סרבן גט "לפתוח או להחזיק חשבון בנק או למשוך שיקים מחשבון בנק בדרך של קביעה כי הוא לקוח מוגבל מיוחד, כמשמעותו בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981". על פניו, מדובר בהגבלה שיש בה כדי להכביד משמעותית על התנהלותו הכלכלית של סרבן הגט. בעיון נוסף מתברר כי הגבלות אלו נוגעות אך ורק לחשבון בנק שקיימת בו אפשרות למשוך שיקים.⁸¹ משמע, יכול סרבן הגט לותר על זכותו למשוך שיקים בחשבון, ואז יהיה באפשרותו להמשיך ולהחזיק בחשבון הבנק, ללא כל הגבלות, על אף הטלת צו ההגבלה על-ידי בית הדין.

דוגמאות נוספות הן האיסור להתמנות, להיבחר או לשמש במשרה על-פי דין או במשרה בגוף מבוקר כמשמעו בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב],⁸² והאיסור לעסוק במקצוע שהעיסוק בו מוסדר על-פי דין או להפעיל עסק הטעון רישוי או היתר על-פי דין.⁸³ באשר לאיסור הראשון נמסר מנציבות שירות המדינה, כי לא נתקבלה אצלם אף לא הוראה אחת מבתי הדין הרבניים בדבר הגבלת מועמדותם של סרבני גט למינוי במסגרת שירות המדינה.⁸⁴ זאת ועוד, הואיל ומועמדים לשירות המדינה נדרשים לדווח בטופסי המועמדות

⁷⁷ מכתב מגברת מלי דוידאן, ממונה על חוק חופש המידע, משרד הפנים (9.12.2009).

⁷⁸ מכתב מעו"ד אבישג זקן ויסנברג, ממונה על חופש המידע, משטרת ישראל (14.1.2010).

⁷⁹ מכתב מגברת גלית גבאי, עוזרת הממונה על העמדת מידע לציבור, המוסד לביטוח לאומי (21.1.2010).

⁸⁰ מכתב מגברת אפרת קילשטוק, מנהלת תחום מידע ומחקר תחבורתי וממונה על יישום חוק חופש המידע (20.1.2010).

⁸¹ שיחה טלפונית עם גברת חני שני, מרכזת הטיפול בחוק שיקים ללא כיסוי, הפקוח על הבנקים, בנק ישראל (29.12.2009). ראו גם הגדרות "חשבון" ו-"לקוח מוגבל מיוחד" בחוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981.

⁸² סעיף 2(4) לחוק קיום פסקי דין.

⁸³ סעיף 5(2) לחוק קיום פסקי דין.

⁸⁴ מכתב מגברת הניה מרקוביץ, מנהלת אגף תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה (25.1.2010).

לתפקיד רק על הליכים פליליים או משמעותיים המתנהלים כנגדם, הרי שאף אם הוטל צו הגבלה שכזה, אין סרבן הגט חייב לעדכן את נציבות השירות על קיומו.⁸⁵

אף בנוגע לאיסור השני לא ברור מיהם הגופים האמונים על אכיפתו, האם הם מיועדים על הטלת צו, והאם חייב סרבן הגט להודיעם על קיומו של איסור שכזה בעניינו. מלשכת עורכי הדין למשל נמסר, כי לא ידוע להם על מקרה של הטלת איסור על סרבן גט לעסוק בעריכת דין מכוח חוק קיום פסקי דין.⁸⁶ תשובה זוהי נתקבלה גם ממועצת שמאי המקרקעין, מרשם המתווכים, וממחלקות משרד המשפטים לרישוי נוטריונים ולחוקרים פרטיים ושירותי שמירה.⁸⁷ משרד הרווחה והשירותים החברתיים הודיע כי הוא "אינו מקבל ולמעשה אף פעם לא קיבל הוראות מבתי הדין להטיל הגבלות על סרבני בכלל ושעניין איסור לעסוק במקצוע העבודה הסוציאלית בפרט".⁸⁸ אף במשרד הבריאות הודיעו כי לא ניתן לאתר באגף לרישוי מקצועות רפואיים בעלי רישיונות שהוגבלו או הוטלו בהוראת בתי הדין הרבניים, וכי אין הם מקבלים כדרך שגרה הוראות כאלה מבתי הדין.⁸⁹ רק ממועצת רואי החשבון דווח כי למיטב זכרונם נערכה פנייה אחת בנושא בשנת 2009, וגם בה נתברר כי הבעל אכן הנו בעל רשיון בראיית חשבון אך אינו עוסק במקצוע, וכך גם נמסר לבית הדין הרבני.⁹⁰

מן האמור לעיל עולה בבירור צורך בקיומו של גורם אחד אשר ירכז בידיו את כלל המידע והנתונים אודות צווי ההגבלה שמוטלים מכוח חוק קיום פסקי דין, אכיפתם ועילותם. הרשויות השונות, אף אם הן ממלאות אחר הוראות בתי הדין המועברות אליהן, אין הן מקיימות מעקב אחר צווי ההגבלה המועברים אליהם, מספרם ומידת אכיפתם. וודאי כי אין באפשרותן של רשויות אלו לעמוד על מידת יעילותם של הצווים, כלומר אם הסנקציה שהוטלה אכן רלוונטית לסרבן הגט המסוים, ואם יש בהטלתה כדי להשפיע על מתן הגט.

האפקטיביות של צווי ההגבלה מותנית הן בהתאמתם לתנאי חייו של סרבן הגט המסוים, הן בהוצאתם לפועל באופן מידי לאחר שניתנו, שאם לא כן, צווי ההגבלה הם איום סרק שלא משפיע על סרבני הגט. בהצעות החוק ובתקנות המצורפות מוצע לייסד בבתי הדין מנגנון בקרה ממוחשב אשר יכלול גם מערך של מפקחים, אשר יהיו אמונים על אכיפת צווי ההגבלה, ובכלל זה על הקשר עם רשויות החוק האמורות לבצעם הלכה למעשה. כך יובטח כי הצווים יאכפו, וכפועל יוצא יעלו מידת האפקטיביות וכוח ההרתעה שלהם. כמו כן, בנוסף להגדרתה מחדש של סנקציית הגבלת חשבון הבנק, יש לבחון גם את דרך אכיפתן של סנקציות הבחירה והמינוי למשרה על-פי דין, העיסוק במקצוע מוסדר והפעלת עסק הטעון רישוי או היתר, אשר לא ברור כיצד הן מקיימות כיום, אם בכלל.

⁸⁵ שיחה טלפונית עם גברת הניה מרקוביץ, מנהלת אגף תכנון ובקרה, נציבות שירות המדינה (24.12.2009).

⁸⁶ שיחה טלפונית עם עו"ד גלעד וקסלר, ממונה על חופש המידע, לשכת עורכי הדין (24.2.2010).

⁸⁷ מכתבים מעו"ד מיכל טנא, מנהלת היחידה לפניות הציבור והממונה על חוק חופש המידע, משרד המשפטים (10.3.2010, 18.3.2010).

⁸⁸ מכתב מגברת יהודית שפיצר, ממונה על יישום חוק חופש המידע, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (22.4.2010).

⁸⁹ מכתב מגברת נעמי לבני, ממונה על חוק חופש המידע, משרד הבריאות (22.4.2010).

⁹⁰ מכתב מעו"ד מיכל טנא, מנהלת היחידה לפניות הציבור והממונה על חוק חופש המידע, משרד המשפטים (6.4.2010).

פרק שלישי: דין ומסקנות

בדוח זה ביקשנו לסקור את הרקע לחוק קיום פסקי דין ואת יישומו בפועל, תוך הצבעה על נקודות התורפה של החוק ועל הכשלים ביישומו. בבסיסו, חוק קיום פסקי דין הינו חוק טוב, אשר נחקק במטרה להקל על סבלן ומצוקתן של מסורבות הגט באמצעות התאמת כלים הלכתיים קיימים למציאות החברתית והמשפטית של ימינו. חקיקת החוק נעשתה תוך שיתוף פעולה רחב של חברי כנסת, רבנים ודייני בתי הדין הרבני, אנשי ציבור, ארגוני נשים והאקדמיה, אשר נרתמו כולם ליצירת חוק אזרחי-הלכתי שמטרתו התרת מסורבות גט מכבלי נישואיהן. החוק מבטא קונצנזוס חברתי-דתי רחב והינו סמל להתגייסות רבתית, חוצת עמדות, דעות, השקפות ומין, במטרה לתת מזור למסורבות הגט ולשחררן מכלאן. התוצאה הינה חוק מתקדם, המאפשר לדייני בתי הדין הרבניים להטיל על סרבני גט סנקציות, מגובות הלכתית, במטרה "לעודדם" לתת גיטם. ואולם, למרבה הצער, החוק נותר כמעט כאבן שאין לה הופכין במערכת המשפט הישראלית.

העדר יישום ואכיפה של חוק קיום פסקי דין

בחינת יישום ואכיפת החוק, כפי שנעשתה בדוח זה, מלמדת כי על אף הציפיות הרבות שנתלו בחוק מתקדם וחשוב זה, השימוש שנעשה בו הינו מוגבל ומצומצם עד מאוד. הנתונים שנתקבלו מעידים כי צווי ההגבלה הקבועים בחוק קיום פסקי דין כמעט ואינם מוטלים על סרבני גט. דייני בתי הדין הרבניים ממעטים לעשות שימוש בסמכות ההלכתית המוקנית להם מכוח החוק להטיל צווי הגבלה וכנראה אף אינם יוזמים הליכי הטלת צווי הגבלה בעצמם. כל זאת מתוך חשש מ"גט מעושה", אשר לא ניתן מרצונו החופשי של הגבר ואשר בעתיד עלולות להישמע טענות נגד כשרותו. מסורבות הגט ממעטות אף הן לפנות לבתי הדין בבקשות לצווי הגבלה, וזאת בשל חששן מהקשחת לבו של סרבן הגט כתוצאה מבקשה כזו; חשש מדייני בתי הדין אשר פעמים רבות מצדדים בעמדת סרבן הגט; חוסר מודעות לכוח העצום של צווי ההגבלה; קושי כלכלי לעמוד בהליכים משפטיים ממושכים ועוד. מן הדברים עולה באופן ברור, שעל מנת למגר את תופעת סרבנות הגט, יש צורך לעשות שימוש מוגבר בצווי ההגבלה, אשר יביא לשחרורן של מסורבות הגט בהווה, ויהווה כוח הרתעה מפני סרבנות גט אפשרית בעתיד. **לשם כך נדרש אקטיביזם של בתי הדין ושל דייניו, ליטול לידיהם את הסמכות שהעניק להם המחוקק, ולהטיל מיוזמתם צווי הגבלה על סרבני הגט. במקביל, יש להקל את נגישות בעלי הדין לכלי של צווי ההגבלה, בין היתר על-ידי פישוט סדרי הדין להטלת צווים.**

יתר על כן, פעמים רבות מוטלות על סרבני הגט סנקציות אשר אינן פוגעות בחיי היומיום שלהם באופן ישיר, ועל כן חסרות השפעה על סרבן הגט. כך למשל, הטלת סנקציה של עיכוב יציאה מהארץ למי שאינו מעוניין או נדרש לצאת מהארץ או שלילת רישיון רואה חשבון ממי שאינו עוסק כלל במקצוע הן דוגמאות לסנקציות שאינן רלבנטיות לאותו סרבן גט עצמו, ועל כן אינן דוחקות בו למתן גט. סנקציות אחדות אינן יכולות כלל להוות אמצעי לחץ על סרבני הגט, וזאת בשל הגדרתן המוגבלת בחוק עצמו, כמו למשל הסנקציה להגבלת חשבון הבנק של הסרבן אשר עניינה בהגבלת יכולתו למשוך שיקים מחשבונותיו ולא. אשר **על כן, נדרשת בחינה מעמיקה של הסנקציות הקיימות כיום בחוק קיום פסקי דין, אופן אכיפתן ומידת יעילותן, על מנת לוודא כי ההגבלות אכן רלוונטיות לציבור סרבני הגט, וכי יהיה בהטלתן כדי לקדם את מתן הגט.**

גם במקרים בהם כבר מוטלים צווי הגבלה על סרבני גט אין בנמצא גורם המפקח על יישומם ואכיפתם באופן שיטתי וממצה. הטלת צווי ההגבלה על-ידי בתי הדין הרבניים הנה חסרת משמעות וכוח הרתעה, בהעדר גוף המבטיח את אכיפת ויישום צווי ההגבלה אל מול רשויות החוק. כך למשל, לאחר שהוטל על סרבן גט צו הגבלה של שלילת רישיון נהיגה, יש לוודא שמשרד הרישוי אכן ישלול את רישיון הנהיגה; כאשר מוטלת על סרבן גט סנקציה של האיסור לעסוק במקצוע שהעיסוק בו מוסדר על-פי דין, יש לוודא כי הגוף הרלוונטי מודע להטלת האיסור, ואכן ימנע את העסקתו במקצוע; וכאשר נאסר על סרבן הגט להתמנות למשרה ציבורית, יש לוודא כי נציבות שירות המדינה תיודע על הטלתו של האיסור הן באמצעות קבלת הודעה מבית הדין הרבני והן על-ידי חיוב המועמדים לשירות המדינה לדווח על קיומה של הגבלה כגון זו.

אי לכך אין די בהטלת צווי הגבלה על סרבני הגט, ויש צורך בקיומו של מערך מרכזי, חזק, יציב, בתוך בתי הדין הרבניים אשר יבטיח את אכיפתם של צווי ההגבלה המוטלים. מנגנון זה צריך שיעקוב באופן קבוע אחר היישום, האכיפה וההוצאה לפועל של צווי ההגבלה המוטלים; יפעל באופן אקטיבי מול רשויות החוק השונות, על מנת להכניס לתוקפם את צווי ההגבלה שהוטלו, וינהל מעקב אודות מועדי פקיעת צווי ההגבלה, במקביל למעקב אודות מועד מתן הגט. מערך כאמור מוצע בהצעות החוק שבנספחים לדוח זה, והינו הכרחי על מנת להפיח חיים בחוק קיום פסקי דין.

איסוף חלקי וקידוד לקוי של נתונים בהנהלת בתי הדין הרבניים

נוסף להעדר יישום ואכיפה של חוק קיום פסקי דין, חושף דוח זה בעיה קשה ויסודית באופן איסוף הנתונים וקידודם על-ידי הנהלת בתי הדין הרבניים. עיון בנתונים שהתקבלו מעלה שלושה ממצאים מרכזיים:

הממצא הראשון הוא, כי לבתי הדין אין אפשרות לשלוח מידע אורכי רציף לגבי התפתחותו של תיק תביעת גירושין אחד, הואיל והליכים מסוימים מקודדים באופן נפרד מהתביעה המרכזית. קידוד בעייתי זה מונע מעקב רציף אחר גלגולה של תביעת הגירושין, על שלל ההליכים אשר התנהלו בה, מפתחת התביעה, הדיון בה ומתן פסק הדין לגט; דרך הבקשות והדיונים בהטלת צווי ההגבלה; וכלה בסידור הגט המיוחל. ההשלכות של הקידוד הנפרד של ההליכים הן, בין היתר, חוסר היכולת להצליב בין ההחלטות בהליכים השונים, ולקבל מידע על פרקי הזמן שחלפו בין הליך אחד למשנהו. מכאן, כי **על בתי הדין לעבור לשיטת קידוד שתאפשר מעקב אחר כלל ההליכים המשפטיים שהתנהלו בתביעת הגירושין.** קידוד מלא ורציף של כל ההחלטות, לפי מועדיהן, יאפשר מעקב אחר השתלשלותן של תביעות הגירושין, על כל שהתרחש בהן. רק כך ניתן יהיה לעמוד על השפעתם האמיתית של צווי ההגבלה ושל הסנקציות השונות המגולמות בהם על סרבני הגט. כמו כן, קידוד זה נדרש לצורך הפקת נתון מדויק של מספר הזוגות אשר היו מעורבים בהליכים אלו בכל שנה ושנה.

הממצא השני הוא, כי לא נערך כל מעקב ואיסוף של נתונים אודות לשון פסק הדין בה השתמשו הדיינים, בתיקים בהם ניתנו צווי הגבלה. היינו, לטענת בתי הדין הרבניים, אין כיום כל דרך לדעת אם בתיק גירושין מסוים אשר הוטלו בו סנקציות על סרבן הגט, נקטו הדיינים לשון של מצווה, המלצה, חיוב או כפייה של גט. למותר לציין את מידת החשיבות הנודעת ללשון פסק הדין ולהשלכותיה, הן היישומיות והן המחקריות. לשון פסק הדין היא המכריעה בעיני הדיינים את שאלת הטלת צו ההגבלה, ויתר על כך היא בעלת ההשפעה העיקרית על סיכוייה של האשה לקבל גט. אשר על כן, במצב הקיים של העדר מעקב אורכי אחר התפתחות תביעת הגירושין, אשר יכול היה לאפשר את הצלבת הנתונים בין לשון פסק הדין לבין הטלת צווים באותה התביעה, **מן הראוי כי בתי הדין הרבניים יקפידו על קידוד לשון פסק הדין במסגרת הנתונים על תיק צו ההגבלה.**

הממצא השלישי הוא, כי לא קיימת הבחנה בקידוד של צווי ההגבלה השונים, וכל צווי ההגבלה מקבלים קוד אחד. שיטת קידוד זו מונעת מראש כל ניסיון לאיסוף מידע סטטיסטי שיטתי וקוהרנטי, ולבחינת היקף השימוש בצווי ההגבלה ומידת יעילותם. נראה כי לא ניתן להפריז בחשיבות קידודה הנפרד והשונה של כל סנקציה וסנקציה מבין צווי ההגבלה. כל סנקציה מגלמת בחובה מגבלה אזרחית שונה על סרבן הגט, ועל כן יש לדעת איזו סנקציה הוטלה בכל תיק ותיק. כמו כן, על מנת לדעת בעתיד אילו סנקציות הן היעילות ביותר, יש לדעת להבחין אילו סנקציות הוטלו בכל מקרה. בנוסף, קידוד כאמור יוכל אף ללמד על סוג הסנקציות "המועדף" על בתי הדין הרבניים. אי לכך, **יש לפעול לשינוי בשיטת קידוד צווי ההגבלה, כך שכל סנקציה מבין צווי ההגבלה תקבל קוד נפרד ושונה.**

זאת ועוד, הנהלת בתי הדין הרבניים ציינה במענה לבקשת הנתונים כי אין בנמצא מידע לגבי נתונים שונים. כך למשל, להנהלת בתי הדין אין מידע אודות צווי ההגבלה שהוטלו על סרבני גט ביוזמת בתי הדין, אין כל מידע בדבר הכמות וסוג צווי הגבלה שהוטלו על כל סרבן גט, ואין נתונים לעניין משך הזמן שחולף ממועד מתן פסק הדין ועד למועד הטלת צווי הגבלה על-ידי בתי הדין. איסוף של נתונים אלו אינו קיים כלל בהנהלת בתי הדין. בין אם העדרו של מידע זה נובע מרשלנות וחוסר תשומת לב של בתי הדין הרבניים, ובין אם מקורו ברצון סמוי של הנהלת בתי דין להותיר מידע זה בידה בלבד, אין ספק **שעל בתי הדין הרבניים לאסוף את מלוא המידע ולקודדו באופן נגיש לציבור, כמו כל רשות ציבורית אחרת במדינת ישראל.**

לבסוף נעיר, כי מהנתונים שהועברו לידינו, ומשיחות ההבהרה הרבות שקיימנו עם אנשי הנהלת בתי הדין, עולה כי כיום אין קידוד מגדרי אחד ומדויק המבחין לגבי כל הליך והליך בין יוזם ההליך (מסורב או מסורבת גט) לבין מי שההליך מכון נגדו (סרבן או סרבנית גט). לאור טענות בתי הדין הרבניים לאורך השנים, כי מספר מסורבות הגט שווה למספר מסורבי הגט, ובהינתן שכלל המידע הרלבנטי לבחינת סוגיה זו מצוי אך ורק בידי בתי הדין הרבניים, **מן הראוי שאחת ולתמיד יקודדו בתי הדין הרבניים את התיקים באופן מגדרי מדויק, ויאספו מידע זה באופן שיטתי על כלל התיקים למן מועד פתיחת ההליך הראשון בתיק ועד למועד מתן הגט.**

לאור כל האמור לעיל, נראה כי **שיפור מערך איסוף וקידוד המידע של בתי הדין הרבניים הינו צעד הכרחי**, אשר יתרום לקיומו של מידע מלא, אמין ומדויק של הנהלת בתי הדין הרבניים אודות מצב התיקים בבתי הדין, סוג הפעילות שמתרחשת והתרחשה בהם, והשפעת צווי ההגבלה על מתן או אי מתן גט. איסוף מידע כאמור יתרום גם לעריכת מחקרים בעתיד, ובעיקר יוכל לאפשר חשיפה אמיתית של תופעת סרבנות הגט, מימדיה והתפלגותה המגדרית.

סיכום

דוח זה מעלה בעיות חמורות ביישום ואכיפת חוק קיום פסקי דין ובאיסוף וקידוד הנתונים על-ידי הנהלת בתי הדין הרבניים. בעיות אלה משפיעות על גורלן של אלפי עגונות ומסורבות גט, ובמעגל הרחב יותר על כלל הנשים בישראל.⁹¹ המחוקק נתן בידי בתי הדין הרבניים כלים טובים ויעילים למיגור (או לכל הפחות לצמצום משמעותי) של תופעת סרבנות הגט. ואולם, כאמור בדוח זה, אין בתי הדין הרבניים עושים שימוש מספק בכלים אלה.

בחינה כוללת של הליקויים והכשלים ביישום חוק קיום פסקי דין מביאה למסקנה כי יש לפעול במרץ להחייאתו של החוק. החייאה זו צריכה להיעשות בשלושה מישורים. הראשון, שינוי תפיסתי אצל דייני בתי הדין הרבניים, אשר יביא לשימוש רחב בחוק קיום פסקי דין. שינוי זה צריך להיעשות על-ידי מתן לגיטימציה גורפת לכלי של צווי ההגבלה, ולחשיבות שבהתרת עגונות ומסורבות גט. גם אם זהו שינוי ארוך טווח, לא ניתן בסיומו של דוח זה שלא לסמן אותו כמטרה.

המישור השני שהכרחי להחייאת החוק הינו יצירת מנגנוני הנעה לשימוש בחוק, ליישומו ולאכיפתו. אשר על כן, מוצע להקים בבתי הדין הרבניים מערך תומך לחוק. מדובר בהקמת מערכת ממוחשבת, אשר תופעל על-ידי מספר מפקחים, שתפקידם העיקרי יהיה לזמן דיונים בצווי הגבלה בתיקים בהם ניתן פסק דין לגירושין וטרם סודר גט, ולפקח על אכיפתם של צווי ההגבלה באמצעות הרשויות השונות. צוות מפקחים זה יסייע לדיינים לממש את חוק קיום פסקי דין, ובפרט את מנגנון הדיון האוטומטי בהטלת צווי הגבלה הקבוע בו, כמו גם לוודא את הוצאתם לפועל של צווי ההגבלה. המערכת המוצעת תשפר גם את איסוף הנתונים וקידודם על-ידי בתי הדין, ותאפשר מעקב מסודר ומחקר מקיף ומדויק על תופעת סרבנות הגט בישראל.

מצד בעלי דין, יש לנקוט אמצעים אשר יקלו את נגישותם לכלי של צווי ההגבלה ויסייעו בהגברת השימוש בו. כך למשל מוצע לפשט את סדרי הדין הקבועים בתקנות בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ט-1999, בין היתר על-ידי שינוי הליך הפנייה לבית הדין לצורך הטלת הצווים, מתביעה נפרדת הכרוכה בתשלום אגרה לבקשה במסגרת תביעת הגירושין המרכזית.

במישור השלישי נדרשת בחינה מעמיקה של הסנקציות הקיימות כיום בחוק קיום פסקי דין, אופן אכיפתן ומידת יעילותן, על מנת לוודא כי ההגבלות אכן רלוונטיות לציבור סרבני הגט וכי יהיה בהטלתן כדי לקדם את מתן הגט.

לבסוף, יש לשפר את מערך איסוף וקידוד המידע של בתי הדין הרבניים בכלל, ולהבטיח את האפשרות להגיע לפילוח מגדרי בפרט. לצורך כך, יש לגבש צוות מקצועי שיורכב מדיינים, מומחי/ות מחשוב וסטטיסטיקה מהנהלת בתי הדין ומחוצה לה, עורכי/ות דין, טוענים/ות רבניים, אנשי/נשות אקדמיה, אשר יעמיק חקר בסוגיית איסוף המידע וקידודו, וימצא פתרונות מעשיים ושימיים לבעיות האמורות.

בנספחים שבסוף דוח זה מצורפות הצעות החוק והתקנות שגובשו על-ידי מרכז רקמן לקידום מעמד האשה, במטרה לייעל, לפשט ולהגביר את השימוש בחוק קיום פסקי דין על-ידי בתי הדין הרבניים.⁹² תקוותינו היא כי ההצעות אלו תאומצנה על-ידי המחוקק הישראלי, ובעקבותיהן יעשה שימוש רב יותר בחוק קיום פסקי דין. הרחבת השימוש בחוק תניע שני תהליכים חשובים: האחד, הקטנת שיעור מסורבות הגט אשר עד כה לא הופעל כל לחץ על בעליהן לתת להן גיטן; והשני, יצירת אפקט הרתעה כלפי סרבני גט בהווה וסרבני גט פוטנציאליים, אשר יחששו שסרבנותם תוביל לשלילת זכויות אזרחיות שונות. בכך ניתן יהיה להביא לצמצומה, ובתקווה אף למיגורה כליל, של תופעת סרבנות הגט הפושה במחוזותינו.

⁹¹ ראו מאמרה של רות הלפרין-קדרי "איש, אשה, קידושין ושביה", לעיל ה"ש 2.

⁹² חלק מהן אף נמצא בשלבים שונים של הליכי חקיקה ותקינה, ראו: הערה בעמ' 46.

נספחים

נספח א: הצעה לתיקון חוק קיום פסקי דין - מתן צווי הגבלה ופיקוח על יישום החלטות בית הדין

הצעת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין)

(תיקון - מתן צווי הגבלה ופיקוח על יישום החלטות בית הדין), התש"ע-2009*

1.	תיקון סעיף 1	בחוק בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995 (להלן: "החוק העיקרי"), בסעיף 1, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
		" (1ד) דיון במתן צו הגבלה לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ג) יתקיים בפני הדיין שדן בסכסוך בעבר, וייקבע בחלוף 60 ימים מיום מתן פסק דין המורה על מתן או קבלת גט כאמור בסעיף זה, אם מצא בית הדין הרבני כי טרם ניתן או התקבל הגט, ולאחר שתישלח התראה לבעל הדין כאמור בסעיף 34.
		(2ד) בבואו ליתן צו הגבלה, יתחשב בית הדין במספר ההתראות שנשלחו לבעל הדין, בשים לב לנסיבות העניין, ובהתחשב בנימוקיו של בעל הדין באשר להשתהותו בקיום פסק הדין; לא יינתן צו הגבלה אלא לאחר שניתנה ההזדמנות לכל בעל דין ולמי שלדעת בית הדין עלול להיפגע ממנו, להשמיע טענותיו.
2.	הוספת סעיפים 4א עד 4א	אחרי סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא:
	4א. "מערכת ממוחשבת"	בסעיף זה, "מערכת ממוחשבת" - מערכת מידע שתוקם במזכירות בית הדין הרבני לצורך פיקוח ובקרה על פסקי הדין שניתנו, ושתכלול את כל אלה -
		(1) הזנה של פסק דין הכולל תאריך מדויק ושמות בעלי הדין;
		(2) הזנה של רישום הגיטין, שמות בעלי הדין ותאריך;
		(3) שליחת הודעות התראה;
		(4) מתן התראות למערכת בדבר אי קיום פסק דין תוך 60 ימים;
		(5) הזנת צווי הגבלה אם ניתנו, לאחר שניתנה ההזדמנות לאותו בעל דין הנפגע מהצו להשמיע טענותיו;
		(6) תיעוד של כל פעולה או אירוע חריג באותו תיק בין בני הזוג.
	(ב)	קבע בית הדין הרבני בפסק דין כמשמעו בסעיף 1 שאיש ייתן גט לאשתו או שאשה תקבל גט מבעלה, יעודכנו פסק הדין, שמות הצדדים והתאריך המערכת הממוחשבת של מזכירות בית הדין.
	4ב. (א)	השר ימנה מפקחים שיפקחו על ביצוע הוראות חוק זה ויערכו מעקב ובקרה על הנעשה במערכת הממוחשבת.
	(ב)	ניתן צו הגבלה כאמור בסעיף 2, באחריותו של כל מפקח לוודא את מימושו, תוך פנייה למוסדות השונים לפי הצורך.
	4ג. (א)	בית הדין הרבני יעקוב אחר קיומו של פסק הדין מיום נתינתו; ראה בית הדין הרבני כי חלפו חמישה עשר ימים מיום מתן פסק הדין, ולא התחיל תהליך של הסדרת הגט, ישלח בית הדין הרבני התראה לבעל הדין על חובתו לקיים את פסק הדין.

* הצעת חוק זו פ/1657 הונחה על ידי חה"כ זבולון אורלב בכנסת ה-18 וכן על ידי חה"כ גדעון סער, זבולון אורלב ויולי אדלשטיין בכנסת ה-17 (ראו פ/3377).

מספר הצעות חוק בנושא הוגשו בכנסת ה-18, ראו פ/2303 (חה"כ זבולון אורלב), פ/2636 (חה"כ זבולון אורלב) ופ/3099 (חה"כ עתניאל שגלר).

- (ב) הודעות ההתראה יישלחו בכל חמישה עשר ימים עד ליום השישים מיום מתן פסק הדין, ובלבד שלא החל תהליך הסדרת הגט; הודעת התראה תכיל פרטים אלה:
- (1) מקום בית הדין הרבני שנתן את פסק הדין;
 - (2) שמו של התובע, מספר זהותו ומקום מגוריו;
 - (3) שמו של הנתבע, מספר זהותו ומקום מגוריו;
 - (4) מועד מתן פסק הדין;
 - (5) משך הזמן שחלף מיום מתן פסק הדין;
 - (6) יידוע בעל הדין על השלכות סירובו לקיים את פסק הדין של בית הדין הרבני;
 - (7) הזכויות, כולן או מקצתן, שיוגבלו במתן צו ההגבלה אם ימשיך לעמוד בעל הדין בסירובו;
 - (8) מספר ההתראות שניתנו ומספר הימים וההתראות שנותרו עד למתן צו הגבלה ביוזמתו של בית הדין הרבני;
 - (9) מתן אפשרות לבעל הדין להשמיע את טענותיו.

דברי הסבר

העגונות ומסורבות הגט; לכאורה קיים הסדר חוקי, הפותר את מצוקתן של העגונות ומסורבות הגט אך בפועל החוק כמעט ואינו נאכף; במצב דברים זה, כאשר קיים הסדר חוקי, נמנעת הרשות המחוקקת מלנקוט באמצעים אחרים כנגד בעל סרבן גט ובכך יכולה אישה להישאר עגונה שנים רבות.

למותר לציין, כי סבלה של אישה עגונה הינו קשה מנשוא וכי להמתנה הארוכה לגט ישנן השלכות מרחיקות לכת על האישה וחיייה; כך, פעמים רבות הבעל מנצל את היותה של האישה תלויה ברצונו לתת לה את הגט ומפעיל כנגדה חסנונות על מנת להשיג את מבוקשו, כך שעל מנת שאישה "תשתחרר מכבלי עגיונותה", היא נדרשת לשלם בעד הגט; המחיר עלול לכלול כסף, רכוש, ויתור על מזונות, ויתור על אחזקת הילדים ועוד ויתורים כאלה ואחרים, המותירים את האישה, במידה ולבסוף קיבלה את "הגט הנכסף", ניוזקה בנושאים מהותיים לחייה ולאושרה.

הדעת אינה סובלת מצב של תלות אדם באדם אחר, מצב שמהווה פגיעה קשה מנשוא בכבוד האדם ובזכויות האדם הבסיסיות ביותר; אישה המעוניינת להתגרש, שואפת בעצם לממש את הוויית האישית וחלומותיה כאדם ולקבוע לעצמה את גורלה; על בתי הדין הרבניים לפתור את מצוקתן של העגונות ומסורבות הגט, או לכל הפחות לפעול לצמצום היקף התופעה.

על מנת להביא לצמצום תופעת העגונות ומסורבות הגט, יוצר החוק המוצע מנגנון יעיל, זול ופשוט שיגביר את השימוש שעל בתי הדין לעשות בצווי ההגבלה

מטרתה של הצעת חוק זו להגביר את השימוש בצווי ההגבלה ובסנקציות המוטלות על סרבני הגט על ידי בתי הדין תוך יצירת מנגנון פיקוח ואכיפה שאכן הגבלות אלו מתבצעות בפועל.

בישראל, שלא כמו במדינות אחרות בעולם, בהן בני זוג יכולים להתגרש לפי הכרעת בתי דין אזרחיים, ענייני נישואין וגירושין של יהודים אזרחי ישראל, נתונים על פי חוק לסמכותם הבלעדית של בתי הדין הרבניים המחויבים לפעול על פי חוקי ההלכה; על פי ההלכה היהודית ובניגוד לשיטות משפט אחרות, ההחלטה על מתן גט היא בידי הבעל ובידיו בלבד, אין בית הדין יכול לתת את הגט במקום הגבר או לקבלו במקום האישה.

נוצר מצב בו פסקי דין והחלטות רבות של בית הדין הרבני, הקובעות כי על הבעל לתת גט לאשתו, אינן מבוצעות בפועל על ידי הבעלים; בית הדין אינו יכול לכפות את מתן הגט על הבעל וכל שביכולתו לעשות הוא להטיל סנקציות שונות על הבעל בכדי להאיץ את מתן הגט. סנקציות אלה קבועות בחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995. כיום, במידה שהבעל מסרב לתת לאשתו גט למרות החלטת בית הדין, יכולה האישה לפנות לקבלת צו הגבלה תוך הטלת סנקציות שונות על מנת לדחוק בבעל לתת את הגט; בפועל, גם כאשר בתי הדין משתמשים בסמכותם זו אין כל מנגנון המוודא, אוכף ובודק האם אכן הסנקציה התבצעה בפועל.

עולה מכך, כי אין יכולת הרתעה מפני "סרבנות גט" של בעלים; המצב בשטח מעלה כי המצב החוקי הקיים עושה עוול לנשים

הקבועים בחוק, כדרך לקיום פסקי דין לגירושין ולצמצום התופעה האמורה.

המנגנון המוצע על ידינו הינו מנגנון בעל תפקיד כפול: לערוך מעקב ולוודא שפסקי הדין למתן גט, מכל סוג שהוא, מקוימים, ולפעול במקרה שפסקי הדין למתן גט אינם מקוימים; כלומר, לחייב את בתי הדין לפעול מיוזמתם למתן צווי הגבלה לקיום ואכיפת פסקי דין לגירושין, תוך מעקב שהצווים אכן מקוימים.

על פי ההצעה, בכל מזכירות בית דין אזורי יתווספו מפקחים שיעבדו בתוך המזכירות עצמה במדור נפרד שכל ענייניו יהיה הפיקוח והמעקב על קיום פסקי דין של גירושין; המפקחים יהיו מופקדים על מערכת ממוחשבת בעלת מערך אוטומטי הכולל מעקב צמוד אחר התיקים והתרעות אוטומטיות על תיקים בהם יש צורך לפעול.

מערכת המידע הממוחשבת תכלול -

1. הזנה של פסק דין הכולל תאריך מדויק ושמות הצדדים;
2. הזנה של רישום הגיטין כולל שמות ותאריכים;
3. הצלבת המידע הנ"ל ומתן התרעות למערכת על אי קיום פס"ד תוך 60 ימים, הגורר קביעת מועד דיון בנוגע לצו הג"ב באופן אוטומטי בביה"ד בפני אותו הדיין שדן בתיק זה בעבר;
4. הזנת צווי הגבלה באם ניתנו, לא לפני שניתנה ההזדמנות לאותו בעל דין הנפגע מהצו להשמיע טענותיו;
5. תיעוד של כל פעולה או אירוע חריג באותו תיק בין בני הזוג;
6. בקרה כוללת על ידי המפקחים, המאפשרת מידע שוטף על כלל פסקי הדין לגירושין.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ד בתשרי התש"ע - 12.10.09

תקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (פיקוח ומעקב אחר צווי הגבלה), התש"ע - 2010

בתוקף הסמכות לפי סעיף 9 לחוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), ולשם בקרה ואכיפת מנגנון צווי ההגבלה כפי שמופיע בחוק, מותקנות תקנות אלה:

1. בקרה באמצעות מערכת ממוחשבת

- (א) בסעיף זה, "מערכת ממוחשבת" - מערכת מידע שתוקם במזכירות בתי הדין הרבניים לצורך פיקוח ובקרה על קיום ויישום פסקי הדין, ושתכלול את כל אלה -
- (1) הזנה של פסק דין כמשמעו בחוק, לרבות תאריך מתן פסק הדין, שמות בעלי הדין ולשון פסק הדין;
 - (2) שליחת הודעות התראה לבעלי הדין, כמשמעותן בסעיף 4 להלן;
 - (3) מתן התראות למערכת בדבר אי קיום פסק דין תוך שלושים ימים מיום נתינתו;
 - (4) הזנה של בקשות למתן צו הגבלה;
 - (5) הזנה של בקשות לביטול צו הגבלה; בקשה לביטול צו הגבלה תקודד כבקשה נפרדת מן הבקשה למתן צו הגבלה;
 - (6) הזנה של בקשות לשינוי צו הגבלה; בקשה לשינוי צו הגבלה תקודד כבקשה נפרדת מבקשה למתן צו הגבלה או מבקשה לביטול צו הגבלה;
 - (7) הזנה של צווי הגבלה אם ניתנו, שינויים וביטולם; צווי ההגבלה יקודדו באופן שונה האחד מהשני;
 - (8) שליחת הודעות על צווי הגבלה, על שינויים או על ביטולם, לרשויות הנוגעות בדבר;
 - (9) הזנת דין וחשבון מטעם הרשויות הנוגעות בדבר על ביצוע הפעולות המתחייבות מן הצו;
 - (10) תיעוד של כל פעולה או אירוע חריג באותו תיק בין בני הזוג;
 - (11) הזנה של רישום הגיטין, שמות בעלי הדין ותאריך.

(ב) אחת לשישה חודשים יוגש לשר המשפטים דוח מעקב ארצי הכולל נתונים אודות יישום החוק, וביניהם פילוח של סוגי צווי ההגבלה שניתנו, על-פי מין הצדדים ובאילו פסקי דין; קיומם בפועל של הצווים ויעילותם (כלומר כעבור כמה זמן, אם בכלל, קיום פסק הדין); כל זאת בחלוקה לפי בתי דין ואזורים בארץ. שר המשפטים רשאי בכל עת לבקש מבתי הדין נתונים נוספים.

2. מינוי מפקחים

- (א) השר ימנה מפקחים שיפעלו לביצוע הוראות החוק ותקנות אלו.
- (ב) המפקחים יערכו מעקב ובקרה על קיום פסקי דין לגירושין באמצעות המערכת הממוחשבת.
- (ג) יכול שיהיה מפקח אחד אחראי על מספר בתי דין אזוריים, בהתאם להיקף הפעילות בהם.

3. תפקיד המפקחים

(א) זימון לדיונים:

- (1) מצא המפקח כי בתום שלושים ימים ממתן פסק דין לגירושין טרם קיום פסק הדין, יזמן את בעלי הדין לדיון בפני בית הדין הרבני שעניינו הטלת צווי הגבלה. הדיון יתקיים לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים ממועד מתן פסק הדין.
- (2) היה צורך בעריכת דיונים נוספים לשם קיום פסק הדין או בעניין צווי ההגבלה, יזמן אליהם המפקח את בעלי הדין, וכן כל מי שעלול להיפגע מצו ההגבלה, הכל כפי שנדרש מאופי הדיון ומהותו.

(ב) מעקב ובקרה על אכיפת צווי הגבלה:

- (1) ניתן צו הגבלה כאמור בסעיף 2 לחוק, יודא המפקח הפועל בבית הדין בו ניתן הצו את ביצוע הפעולות המתחייבות ממנו, תוך פנייה לפי הצורך לרשויות הנוגעות בדבר.
- (2) כל סמכויות הדיווח והמעקב אחרי צווי ההגבלה המוקנות לפי תקנות בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ט-1999, למזכיר הראשי של בית הדין או לבית הדין, יועברו לידי המפקח.

4. הודעות התראה

- (א) בית הדין הרבני יעקב באמצעות המפקחים אחר קיומו של פסק הדין, מיום נתינתו; ראה בית הדין הרבני כי חלפו חמישה עשר ימים מיום מתן פסק הדין, ולא התחיל תהליך של הסדרת הגט, ישלח בית הדין הרבני התראה לבעל הדין על חובתו לקיים את פסק הדין.

(ב) הודעת ההתראה תכיל את הפרטים הבאים:

- (1) מקום בית הדין הרבני שנתן את פסק הדין;
- (2) שמו של התובע, מספר זהותו ומקום מגוריו;
- (3) שמו של הנתבע, מספר זהותו ומקום מגוריו;
- (4) מועד מתן פסק הדין;
- (5) משך הזמן שחלף מיום מתן פסק הדין;
- (6) יידוע בעל הדין על השלכות סירובו לקיים את פסק הדין של בית הדין הרבני;
- (7) הזכויות, כולן או מקצתן, שעשויות להיות מוגבלות בצו הגבלה אם ימשיך בעל הדין לעמוד בסירובו;
- (8) מספר הימים שנותרו עד למתן צו הגבלה ביוזמתו של בית הדין הרבני;
- (9) מתן אפשרות לבעל הדין להשמיע את טענותיו בכתב.

5. חידוש הדיון

- (א) עמד בעל הדין בסירובו לקיים את פסק הדין, יזמן בית הדין הרבני, באמצעות המפקחים, את בעלי הדין לדיון בפני הרכב הדיונים שדן בסכסוך על מנת להביא לקיום פסק הדין או לשם הטלת צווי הגבלה.
- (ב) פקע צו הגבלה, שלא מחמת קיום פסק הדין, יוזמנו בעלי הדין לדיון נוסף לפי סעיף קטן (א).
- (ג) לא יוגבלו מספר הדיונים לפי סעיף קטן (א) עד לקיום פסק הדין.

אשר על כן מוצע להתקין, מכוח סמכות התקנת התקנות הקד בועה בסעיף 9 לחוק, את התקנות דלעיל, אשר מעניקות לבתי הדין מנגנון פיקוח, אכיפה ובקרה על צווי ההגבלה, הטלתם ויעילותם. מנגנון זה נועד לתת בידי בתי הדין הרבניים את הכלים למימוש החוק, אשר כיום בהעדר כוח אדם ומנגנון בקרה, נותר כאבן שאין לה הופכין.

בתקנות מוצע, כי למזכירות בתי הדין האזוריים יתוספו מפקחים שיעבדו בתוך המזכירות עצמה ותפקידם יהיה לפקח ולעקוב אחר קיום פסקי דין של גירושין. המפקחים יהיו מור פקדים על מערכת ממוחשבת בעלת מערך אוטומטי, הכולל מעקב צמוד אחר תיקי הגירושין והתראות אוטומטיות על תיקים בהם יש צורך לפעול. כך למשל, כאשר יראה המפקח כי חלפו שלושים ימים מיום מתן פסק הדין וטרם ניתן הגט, הוא יזמן את בעלי הדין לדיון בהטלת צווי ההגבלה, אשר ייערך, בהתאם לקבוע בחוק, בפני בית הדין שדן בסכסוך בעבר תוך ארבעים וחמישה ימים מיום מתן פסק הדין.

למערכת הממוחשבת יוחנו גם נתונים אודות בקשות הצדדים להטלת צווים, לביטולם ולשינויים; אודות צווי ההגבלה השונים אשר הוטלו בפועל, וביצוע הפעולות המתחייבות מהם על-ידי הרשויות הרלוונטיות; וכן מידע כללי אודות תיק תביעת הגירושין - מועד מתן פסק הדין, לשון פסק הדין, מועד סידור הגט, אירועים וחריגים, וכדומה. בכך יתאפשר לבתי הדין ולשר המשפטים לבצע מעקב הכרחי, אשר אינו מתקיים כיום, אודות אופן אכיפתם ומידת יעילותם של צווי ההגבלה השונים המוטלים מכוח החוק. יש לציין כי על המערכת הממוחשבת להיות בנויה כך שהנתונים אשר יופקו ממנה יוכלו לתת מענה לשאלות בדבר ההיקף ואופן השימוש של בני זוג, עורכי דין ובתי הדין הרבניים בכלי של צווי ההגבלה, מקור היוזמה להטלת הצווים, האפקטיביות של הסנקציות השונות, ועוד. לשם כך נדרשת, בין היתר, אפשרות אשר איננה בנמצא כיום לביצוע מעקב ולשליפה אורכית של נתונים אודות כל המתרחש בתיק תביעת גירושין אחד: ההליכים השונים שהתקיימו בו, תאריכי הדיונים, וההחלטות שניתנו בכל שלב.

תקנות הפיקוח והמעקב אחר צווי הגבלה הינן חלק ממכלול תחקיתי מקיף אשר מטרתו להגביר את השימוש בצווי ההגבלה ובסנקציות המוטלות על סרבניות/ות הגט על-ידי בתי הדין הרבניים, תוך יצירת מנגנון פיקוח ואכיפה בתוך בתי הדין, אשר יבדוק ויוודא שהגבלות אלו אכן מיושמות בפועל.

חוק בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה-1995 (להלן - החוק), מעניק לבתי הדין הרבניים את הסמכות להטיל על בעל, או אשה, המסרבים לקיים פסק דין לגירושין, צווי הגבלה המגלים סנקציות חברתיות וכלכליות שונות, וזאת במטרה לדחוק בהם לקיים את פסק הדין ולהעניק, או לקבל, את הגט המיוחל. ואולם, על אף יעילותם של צווי ההגבלה בקידום מתן הגט,¹ ממעטים בתי הדין לעשות שימוש בחוק. מנתונים שנתקבלו מהנהלת בתי הדין עולה כי שיעור צווי ההגבלה שמוטלים מדי שנה ביחס למספר ההחלטות למתן גט, עומד על 1%-2% בלבד.²

יתרה מזו, גם במקרים המעטים בהם משתמשים בתי הדין בסמכותם זו, אין כל מנגנון המוודא את אכיפת הסנקציה על הסרבן. מדוח מבקר המדינה לשנת 2007 עולה כי מזכירות בית הדין אמורה לעקוב אחר התקדמות הטיפול בתיק הגירושין כדי למנוע עיכובים בהליך השיפוטי. יחד עם זאת, הבדיקה העלתה כי כ-14% מהתיקים שנבדקו בשני בתי דין נשארו פתוחים ולא ננקטה בהם כל פעולה של המזכירות לקידום ההליכים בהם, וזאת במשך כחמישה חודשים ועד למעלה משנתיים.³

גם ביקורת קודמת משנת 2003 העלתה שמזכירות בתי הדין אינן מקיימות כל מעקב על מנת לוודא שפסקי הדין לגירושין אכן מקוימים, וכי אין מנגנון המאפשר לבתי הדין ליזום מתן צווים לקיום פסקי הדין.⁴ בדוח המבקר נכתב כי: "... 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". נשיא בית הדין הרבני הגדול השיב למבקר המדינה "ש'בעת הצורך' גם בתי הדין יוזמים מתן צווי הגבלה, 'ואמנם חשוב להקים מנגנון במזכירות שיעקוב אחר העניין, ושיאפשר יוזמה עצמאית של בתי הדין, ולעקוב אחר ביצועם'".

¹ על-פי נתוני דוח מבקר המדינה לשנת 2007, ב-69% מהתיקים בהם ניתנו צווי הגבלה בין השנים 2003-2006 הביאו הצווים למתן גט (מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, לשנת 2007, משרד המשפטים, סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, עמ' 931).

² נשים ומשפחה בישראל, דו-שנתון סטטיסטי, בעריכת ד"ר רות הלפרין-קדרי וענבל קארן, 2009 (המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן), עמ' 76.

³ דוח מבקר המדינה 2007, עמ' 931.

⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 2004, לשנת 2003, ביקורת המשרד לענייני דתות, עמ' 522.

המנגנון המוצע של פיקוח ומעקב אחר יישום פסק הדין הינו ייחודי ואינו קיים במזכירות בית המשפט האחרים. יחד עם זאת, יש לציין כי פסקי הדין לגירושין שניתנים על-ידי בתי הדין הרבניים מקימים אף הם מצב ייחודי במערכת המשפט הישראלית, בו אין בפסק הדין כשלעצמו כדי לסיים את נישואי הזוג. כלומר, פסק הדין אינו בגדר אקט שיפוטי היוצר מציאות משפטית חדשה, שכן נדרשת פרוצדורה מורכבת נוספת של סידור הגט בכדי לסיים את נישואי הזוג, כמו גם את התנהלותם מול בית הדין הרבני.

חובה זו של קביעת מועד לדיון נוסף לצורך סידור הגט מוטלת ממילא על מזכירות בית הדין הרבני. אלא, שמזכירות בתי הדין אינן ממלאות באופן יעיל ומוצלח תפקידן זה. כפי שעולה מדוח מבקר המדינה, המזכירות מתעכבות ומתרשלות בסידור הגט, אינן עוקבות אחר הטיפול בתיקים, ועורכות רישומים שגויים במערכת.⁵ התקנות המוצעות נועדו לתקן את המצב הקיים, תוך ייעול השיטה הנוהגת זה מכבר. לפי ההצעה, יהיה זה תפקידם של המפקחים, אשר יעבדו בתוך מזכירות בית הדין הרבני, לעקוב אחר פסק הדין ולוודא כי התיק אכן נסגר באמצעות מתן או קבלת גט, ובמידה ולא, להמשיך וללוות את תיק תביעת הגירושין בהליכי הטלת צווי הגבלה על הצד הסרבן עד לסיומו של התיק בסידור גט.

לסיכום, חוק בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ה-1995, אשר בבסיסו מנגנון זמין של הטלת סנקציות על סרבני גט, נותר כאות מתה במערכת המשפט הישראלית, וזאת בשל חוסר יכולתם של בתי הדין הרבניים כיום לאכוף את החוק ולפקח על יישומו. התקנות המוצעות נועדו לאפשר לבתי הדין ליישם בפועל את החוק, כמו גם לפקח אחר אכיפתו וקיומו, וזאת באמצעות תוספת כוח אדם וייעול המערכת. כל זאת על מנת להתקדם צעד נוסף בפתרון בעייתן החמורה של העגונות ומסורבות הגט הכלואות בחבלי נישואיהן.

התקנות משתלבות עם יתר הצעות החוק המוצעות על-ידי מרכז רקמן, אשר מבקשות ליצור מכלול אחיד ושלם שמטרתו לפשט ולייעל את הליכי הטלת צווי הגבלה ולהגביר את השימוש בהם (ראו ההצעה לתיקון תקנות סדרי הדין שמטרתה ליצור מנגנון פנייה מהיר ופשוט לבית הדין בבקשה להטלת צווי הגבלה).

התקנות נכתבו במסגרת התוכנית לסיוע משפטי לנשים בענייני משפחה של המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר אילן.

⁵ דוח מבקר המדינה 2003, עמ' 515, 522

הצעה לתיקון תקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (תיקון - בקשה למתן צו הגבלה), התש"ע - 2010

החלפת סעיף 1 - הגשת תביעה למתן צו הגבלה

בכותרת הסעיף, ובתוכן הסעיף, במקום המילים "תביעה" ו-"כתב תביעה", תבוא המילה "בקשה".
במקום המילה "יוגש" תבואנה המילים "תוגש בכתב".

תיקון סעיף 2 - פרטי כתב תביעה

בכותרת הסעיף, ובסעיפים קטנים (א), (א)(1), (ב) ו-(ג), במקום המילים "כתב תביעה" ו-"תביעה" תבוא המילה "בקשה".
בסעיף קטן (א) במקום המילה "יכיל" תבוא המילה "תכיל".
בסעיף קטן (א)(2) במקום המילה "תובע" תבוא המילה "מבקש".
בסעיף קטן (א)(3) במקום המילה "נתבע" תבוא המילה "משיב".

החלפת סעיף 3 - מועד הדיון

(א) דיון בבקשה יתקיים לא יאוחר מתום שלושים ימים¹ מיום מתן פסק הדין; על אף האמור בתקנה 1, רשאי בית הדין לקבוע, ביום מתן פסק הדין, מועד לדיון במתן צו הגבלה והמבקש יגיש בקשה בכתב, כאמור בתקנה 2, בתוך שבעה ימים מיום מתן פסק הדין; הוגשה הבקשה שלא ביום מתן פסק הדין, יתקיים הדיון לא יאוחר מתום ארבעה עשר ימים מיום הגשת הבקשה.

(ב) החלטת בית הדין תינתן במועד הדיון בצו ההגבלה, ולא יאוחר מתום שלושים ימים מיום מתן פסק הדין; הוגשה הבקשה שלא ביום מתן פסק הדין, תינתן החלטת בית הדין בתוך שלושים ימים מיום הגשת הבקשה; לא נתן בית הדין החלטה כאמור, רשאי המבקש להגיש לנשיא בית הדין הרבני הגדול בקשה להעביר את הדיון להרכב אחר.

הוספת סעיף 3א - פטור מאגרה

בקשה שהוגשה לפי תקנות אלה תהא פטורה מתשלום דמי אגרה.

תיקון סעיף 4(א)

לאחר המילים "בשים לב לנסיבות הענין" תבואנה המילים "ובכפוף למתן נימוקים להחלטתו".
בסיפא של הסעיף תתווספה המילים הבאות "מטרת בית הדין בדיון תהא להביא לסיום ההליכים על-ידי קיום פסק הדין".

תיקון סעיף 7 - תביעה נוספת

בכותרת הסעיף, ובסעיפים קטנים (א) ו-(ב), במקום המילה "תביעה" תבוא המילה "בקשה".
סעיפים קטנים (א) ו-(ב) ימוספרו, בהתאמה, (א)(1) ו-(ב)(1).
הוספת סעיף קטן (2) כדלהלן:
(2) למבקש זכות לשוב ולפנות לבית הדין הרבני לפי סעיף זה עד לקיום פסק הדין.

¹ במידה ותתקבל הצעת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין) (תיקון - מתן צווי הגבלה ופיקוח על יישום החלטות בית הדין), התש"ע-2010, יוארך המועד משלושים לארבעים וחמישה ימים.

מבית הדין הרבני. ראשית מוצע כי במקום להגיש כתב תביעה נפרד, תעשה הפנייה לבית הדין לצורך הטלת צו הגבלה על-ידי הגשת בקשה בכתב במסגרת התיק העיקרי, קרי בתביעת הגירושין עצמה. שנית מוצע לקצר ולהקדים את מועדי קיום הדיונים וקבלת ההחלטה בבקשה להטלת צו הגבלה. שלישית מוצע לפטור הגשת בקשה לצו הגבלה מתשלום דמי אגרה, ולהבטיח את זכותה של מסורבת הגט לשוב ולפנות לבית הדין בבקשות נוספות להטלת צווי הגבלה עד לקיום פסק הדין לגירושין וסידור הגט.

לסיכום, הצעת תיקון התקנות מבקשת ליצור סדר דין מהיר, נגיש ויעיל, להוצאת צווי הגבלה כנגד סרבני גט, אשר יעניק סעד זריז ואפקטיבי לצד הנפגע. פישוט וייעול ההליכים יעודד את השימוש של מסורבות הגט בצווי ההגבלה. הגברת השימוש של בתי הדין בצווי ההגבלה תסייע בהרתעתם העתידית של סרבני גט, אשר יידעו כי השימוש בצווי ההגבלה הינו רחב ותדיר. כמו כן יקל התיקון בביצוע מעקב אחר ההליכים השונים בתביעות הגירושין, ובבקרה על יישום חוק קיום פסקי דין ואכיפתו.

תיקון זה משתלב עם יתר הצעות החוק המוצעות על-ידי מרכזו רמון, אשר מבקשות ליצור מכלול אחיד ושלם, שמטרתו לפשט ולייעל את הליכי הטלת צווי ההגבלה ולהגביר את השימוש בהם (ראו הצעת חוק ותקנות לפיקוח ומעקב אחר אכיפת חוק קיום פסקי דין).

לאור האמור לעיל, מוצע לקבל את תיקון התקנות, על מנת להגביר את הנגישות של בעלי הדין לכלי של צווי ההגבלה, לקיים רצף דיונים מהיר במקרים של סרבנות גט, ולהטיל סנקציות במטרה לשחרר את מסורב או מסורבת הגט מכבליה.

הצעת חוק זו נכתבה על-ידי המרכז לקידום מעמד האשה ע"ש רות ועמנואל רקמן, במסגרת התוכנית לסיוע משפטי לנשים בדיני משפחה, באוניברסיטת בר אילן.

יש הסוברים כי לאחר שנתן בית דין רבני פסק דין לגירושין תמו נישואי הזוג. המציאות מלמדת כי במקרים רבים, לאחר מתן פסק הדין, מתחילה מסכת ייסורים קשה וארוכה אשר במהלכה מסרב אחד הצדדים (על-פי רוב הבעל) לקיים את פסק הדין ולתת את גט הפיטורין. במהלך תקופה זו נתונה פעם מים רבות האשה לסחטנות מצד הבעל, ולעתים נאלצת לוותר ולהתפשר בסוגיות ממוניות על מנת לקבל את גטה, וכל זאת כאמור לאחר שבית הדין הרבני כבר נתן פסק דין הקובע כי על הצדדים להתגרש.

חוק בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה-1995 (להלן: "החוק") או "חוק קיום פסקי דין", מעניק לבתי הדין הרבניים את הסמכות להטיל על בעל המסרב לקיים פסק דין לגירושין, צווי הגבלה המגלים סנקציות חברתיות וכלכליות שונות, וזאת במטרה לדחוק בו לקיים את פסק הדין ולהעניק את הגט המיוחל.¹ **תקנות בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ט-1999 (להלן: "התקנות"),** קובעות את סדרי הדין להטלת צווי ההגבלה מכוח החוק. התיקון לתקנות המוצע דלעיל מבקש לפשט את סדרי הדין הקיימים על מנת להגביר את השימוש בצווי ההגבלה, המהווים כלי יעיל בקידום מתן הגט.²

כיום, קבועה בתקנות פרוצדורה של הגשת תביעה לבית הדין הרבני לצורך הטלת צו הגבלה על סרבן הגט. כלומר, כל פנייה להטלת צו הגבלה מהווה הליך משפטי חדש ונפרד מתביעת הגירושין עצמה. לעניין זה שתי השלכות בעייתיות. ראשית, הואיל וכל הגשת תביעה כרוכה בתשלום אגרה של 230 ₪, הרי שיש בפרוצדורה זו כדי להצר את צעדיהן של הנשים מסורבות הגט המבקשות לפעול כנגד בני זוגם הסרבניים, ואשר נמצאות על-פי רוב מלכתחילה בעמדה של נחיתות כלכלית אל מול בן הזוג. שנית, פתיחת צווי ההגבלה בתיקים שונים ונפרדים מסרבלת את ההליכים המשפטיים, מונעת ביצוע של מעקב אורכי אחר כל המתרחש בתביעת גירושין אחת מיום הגשתה ועד מועד סידור הגט, ומסכלת כל אפשרות של בקרה אחר יישום חוק קיום פסקי דין ואכיפתו.

תיקון זה נועד לתת בידי צד שנפגע מסרבנות גט כלים פשוטים, מהירים ויעילים לצורך קבלת סעד של צו הגבלה

¹ על אף ניסוחם, מתייחסים דברי ההסבר הן לסרבני גט והן לסרבניות גט, באותם מקרים שבהם אשה מסרבת לקבל גט מבעלה וניתן פסק דין לגירושין כנגדה. מתן צו הגבלה כנגד אשה יהיה בהתאם לתנאים הקבועים בחוק.

² על-פי נתוני דוח מבקר המדינה לשנת 2007, ב-69% מהתיקים בהם ניתנו צווי הגבלה בין השנים 2003-2006 הביאו הצווים למתן גט (מבקר המדינה, דוח שנתי 2007, לשנת 2007, משרד המשפטים, סדרי מינהל בבתי הדין הרבניים, עמ' 931).

π

Recommendations:

Rabbinical courts must be made to make more use their halakhic mandate under the Judgments Implementation Law to issue restrictive orders.

A support system for the Judgments Implementation Law must be established within the rabbinical courts to serve as a mobilization mechanism for implementing this law and a facilitator of supervision and monitoring of the orders issued by it.

Parties' access to the restrictive orders tool must be improved, both by simplifying the proceedings leading to the issuing of such orders and by authorizing civil courts to issue them under the law.

Current sanctions provided by the Judgments Implementation Law must be thoroughly reviewed, as well as the manner in which they are enforced and the extent of their effectiveness, in order to ascertain whether these restrictions are indeed relevant to get withholders and whether the imposing thereof serves as a catalyst for the granting of divorces.

Data collection and encoding by rabbinical courts must be improved, especially with regard to reaching gender disaggregation. To do so, a professional team comprised of rabbinical court judges, computer and statistics experts from within the rabbinical court administrative system and outside it, lawyers, rabbinical advocates and academic scholars should be formed.

Most of these recommendations can be found in legislative form in the proposed laws and regulations drawn up by the Rackman Center and attached as appendices to this Report, some of which are already in various stages of the legislative process. These proposed laws and regulations are designed to fill the current gaps in the law. They aim to promote the use of this law and the restrictive orders tool by creating a fast and effective litigation mechanism and establishing a supervision and law enforcement system within the rabbinical courts.

We can but hope that these law proposals and regulations be accepted by the Israeli legislator and lead to more regular implementation of the Judgments Implementation Law. We also hope that, at the same time, the rabbinical courts will realize that this law should be put to use more often. By doing so, two important processes will take place: one, the number of women refused a divorce whose husbands meet with no pressure to retract from their refusal will be reduced; and two, those who refuse to grant divorces at present and in future may fear that their behavior will lead to the revoking of some of their civil rights. Only then can we reduce, or perhaps even eliminate, the divorce refusal phenomenon we are currently witnessing.

"The Holy One, blessed be He, gave his people, who are learned scholars, strength and might to be lenient in this matter, for G-d will bless his people with peace, as it is said: "and all her paths are peace", and there will be no peace here if she be an Agunah"

(The Maharsha, Rabbi Samuel Eidels (1555-1631) in his book *Chiddushei Aggadot*)

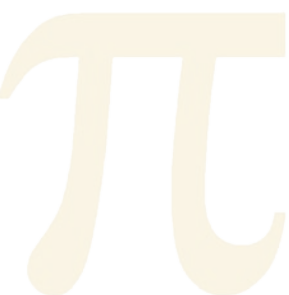
Executive Summary

In the following Report we wish to review one aspect of the way the Israeli legal system addresses the issue of *Mesoravot Get* – women whose husbands refuse to grant them a divorce – in Israel.

The Rabbinical Courts Law (Implementation of Divorce Judgments), 5755 – 1995 gave rabbinical courts civil legal tools that comply with *Halakha* (Jewish law) by which to restrict get withholders. **Nevertheless, our report shows that this law is in effect almost a dead letter law within the Israeli legal system, and is rarely implemented by rabbinical courts in such a manner as to provide proper measures against get withholding in Israel.**

There are various reasons behind the rabbinical courts' reluctance to implement this law, among which is their fear that husbands will grant wives with invalid divorces (for alleged lack of their “free will”); their secretariats' difficulty in scheduling automatic hearings for issuing restrictive orders; and their inability to ensure that the restrictive orders are indeed implemented. Those who are denied their divorce rarely seek the implementation of this law due to their lack of awareness of the possibility of issuing a restrictive order; or their inability to continue with the endless legal proceedings due to the financial burden entailed; or else their difficulty in coping with the ongoing need to plead with the court to issue and enforce the sought after order. Women who are denied divorce also fear that the rabbinical court system is unwilling to impose sanctions on men in order to obtain a divorce, and that the restrictive order will only serve to aggravate the recalcitrant husband and feed his stubbornness. Thus a vicious circle comes to be: because the law is rarely implemented by the rabbinical courts, women who are refused a divorce are disheartened and often refrain from petitioning the courts and asking that restrictive orders be issued. And so this law goes unimplemented. The fact that in the few cases in which restrictive orders have been issued, these have proven to be rather effective and in more than fifty percent of cases have led husbands to grant divorces, makes the current state of affairs all the more disconcerting. The present Report also reveals that the law provides certain restrictions that rabbinical courts refrain from placing, as well as some that cannot even serve as means by which to pressure get withholders to change their ways.

Above all else, the Report highlights a basic problem with data collection and encoding by the rabbinical courts. Partial data collection and endless problems with the encoding of existing data makes any review of the rabbinical courts' use of the restrictive order tool extremely difficult, and consequently any attempt to thoroughly examine the issue of divorce (*get*) refusals in Israel is doomed to fail at the outset. Proper monitoring of the longitudinal development of divorce petitions, and the various proceedings they undergo, is especially lacking. Moreover, in order to map out the extent of divorce refusal and to find out whether it does not discriminate against women (as the rabbinical courts claim) or in fact does (as the women's rights organizations claim), all exiting data in rabbinical court databases must be reliably and accurately disaggregated by gender. Only accurate and detailed data collection can provide an answer to this important question.



Introduction

I am proud to present to you our first report as part of the Pi Project Hebrew initials for Supervision, Enforcement and Implementation of laws in Israel, which tackles the Rabbinical Courts Law (Implementation of Divorce Judgments), 5755 – 1995. The Ruth and Emanuel Rackman Center for the Advancement of the Status of Women in Bar Ilan University's faculty of law aims to examine the implementation and enforcement of laws that affect women directly or indirectly, primarily in the area of family law, and are designed to aid, promote and advance women in Israel.

The PI project and its Reports are an organic part of the Rackman Center's publications, such as the compilation of women's legislation in Israel and the bi-annual statistical report on women and families in Israel. Such publications are designed to improve the effectiveness of legal norms in practice by making them more accessible, as well as by publicizing the information and data pertaining to the application thereof. In the introductions to both of the aforementioned publications I emphasized the importance of promoting legislation for the advancement of the status of women, while revealing findings that clearly show the deepening gap between the law on the books and the law in action. The time has come to discern the reasons for this great gap by thoroughly examining the manner in which these laws are implemented and the extent of their enforcement, as well as by mapping out the difficulties and confusions that often lead to unsuccessful application and enforcement. And that is what Pi Project aims to do.

In 2010 the Pi Project focused on the Rabbinical Courts Law (Implementation of Divorce Judgments), passed in 1995 in order to grant rabbinical courts civil legal tools that comply with Jewish law (*Halakha*) and allow them to impose sanctions on get withholders. This law was designed to relieve women who are either *Agunot* – whose husbands' whereabouts are unknown and cannot therefore receive a divorce, or *Mesoravot Get* – whose husbands refuse to grant them a divorce. However, unfortunately, rabbinical courts are reluctant to put this law into practice. Indeed, the following Report leaves no room for doubt: **the Judgments Implementation Law is in effect almost a dead letter within the Israeli legal system, and is currently not being implemented by rabbinical courts in such a manner as to provide proper measures against get withholding in Israel.** The Pi Project looked at data collected by the rabbinical courts on the extent of their implementation (or lack thereof) of this law. The first section of the Report describes the background for the passing of this law and offers a short review of get withholding in Israel based on a general analysis of the dynamics of divorce in rabbinical courts. The second section analyzes the data on the implementation of this law and discusses the main issues that arise from it, and the final section includes several law proposals drawn up by the Rackman Center to improve the current state of affairs.

We wish to thank the Rabbinical Courts Administration for its collaboration and for giving us access to the data that forms the basis for this report.

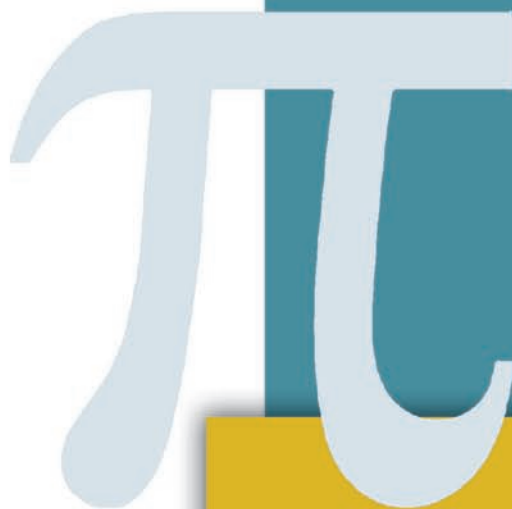
I hope that the present paper revives this important law and puts an end to one of the most shameful phenomena in Jewish Israeli society today.

Professor **Ruth Halperin-Kaddari**
Director of the Ruth and Emanuel Rackman Center
For the Advancement of the Status of Women

π

Pi Project

Supervision Enforcement
and Implementation
of Family Law in Israel



2011 - תשע"א

Report No.1

The Rabbinical Courts Law

(Implementation of Divorce Judgments),

1995 - תשנ"ה

Prof. Ruth Halperin-Kaddari

Adv. Tamar Adelstein-Zekback



המרכז לקידום מעמד האשה
ע"ש רות ועמנואל רקמן

THE RUTH AND EMANUEL
RACKMAN CENTER
FOR THE ADVANCEMENT
OF THE STATUS OF WOMEN



Bar-Ilan University
אוניברסיטת בר-אילן
הפקולטה למשפטים