

משרד המשפטים

פעולות ביקורת

בהנהלת בתי המשפט נבדק ניהול בתי המשפט לענייני משפחה ובייחוד זה שבמחוז המרכז ותל אביב, באמצעות בדיקה מדגמית של תיקי תביעה.

כן נבדק אחד מקובצי הנתונים העיקריים המשמשים את הנהלת בתי המשפט.

בוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה נבדקו סדרי עבודת הוועדה, וכן עניינים הנוגעים לחשש לניגוד עניינים.

בנציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים נעשו בירורים בנוגע לשילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה, ואצל האפוטרופוס הכללי נעשו בירורים בנוגע לפיקוח על טיפולם של האפוטרופוסים בחסויים (ראו בדוח זה "אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה").

בית המשפט לענייני משפחה

תקציר

בהתאם לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, הוקמו בתי משפט לענייני משפחה במסגרת בתי משפט השלום (להלן - בתי המשפט), והוקנו להם סמכויות בתחומי המעמד האישי בתובענות שונות, כגון: מזונות ומדור, ענייני אבהות ומשמורת קטינים. בתי המשפט הוקמו במטרה לרכז בהם את כל הטיפול האזרחי בענייני המשפחה, ובנושאים אחרים הקרובים להם.

על פי רישומי הנהלת בתי המשפט, נפתחו בתקופה שמאוקטובר 1995 (מועד הקמת בתי המשפט) ועד יולי 2001, 206,675 תיקים; נוסף על כך הוגשו במסגרת הליכי ביניים בתובענות אלה 184,592 בקשות.

בבית המשפט ברמת-גן נפתחו כ-50% מהתובענות שנפתחו בבתי המשפט. בביקורת שנערכה בבית המשפט ברמת-גן, נבדקו 92 תובענות בנושא מזונות ומדור ובנושא קטינים, שנדגמו אקראית מבין 24,924 תובענות שהוגשו בנושאים אלה, ושנפתחו בתקופה מאוקטובר 1995 ועד דצמבר 1999. הביקורת העלתה ליקויים ב-51 מבין 92 התיקים שנבדקו, המהווים כ-55%. בחלק מ-51 התיקים הופיעו מספר ליקויים. מבחינה סטטיסטית גרידא, ניתן להשליך נתון זה על כלל התובענות שהוגשו בנושאים אלה לבית המשפט ברמת-גן. להערכת משרד מבקר המדינה, ליקויים אלה עלולים

להימצא ב-11,300 ועד 16,332 מבין 24,924 התובענות, שהוגשו כאמור לבית המשפט ברמת-גן.

מעקב של מזכירות בית המשפט אחר ההתפתחות בתיק דרוש כדי לקדם את עניין נשוא התובענה. המזכירות לא ערכה מעקב אחר התפתחות הטיפול בתיק בכ-13% מהמקרים שהועלו במדגם במשך חודשים מספר עד כחמש שנים. מעקב כזה היה עשוי למנוע מצב שבו לא ננקטה כל פעולה בתיקים פתוחים.

מזכירות בית המשפט אמורה לעדכן את המערכת הממוחשבת על ביצוע פעולות בתיק, כדי לתת מצג נכון למתדיינים ולהנהלת בתי המשפט בדבר מצב התובענות. במחשב בית המשפט נמצאו רישומים לא נכונים ולא מעודכנים אודות התפתחויות חשובות שחלו בתיקים, כגון מתן פסקי דין.

בכ-8.7% מהמקרים נמשך אחד משלבי הטיפול בתובענות, עקב סיבות שונות כמו קביעה או דחייה של מועדים או סיכומים, פרק זמן שנע ממספר חודשים ועד כשנתיים. התמשכות הטיפול בתובענות פוגעת לכאורה בזכותם של המתדיינים לזכות בשירות מהיר שיענה על צורכיהם המיוחדים. צרכים אלה הנם, בין השאר, כלכליים (מזונות ומדור), ויש בהם כדי להשפיע על מצבם ועל רווחתם של חלק מהצדדים, ובמיוחד כשמדובר בקטינים.

חסרים נוהלי עבודה כתובים וקבועים המקיפים את כל תחומי פעולתן השוטפת של מזכירות בתי המשפט ברחבי הארץ. כמו כן, אין הליך סדיר של בקרת איכות על הטיפול בתיקים במזכירות. כך, לדוגמה, החלטות בית המשפט אינן נשלחות דרך קבע למתדיינים, אלא במקרים דחופים בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק אחד מקובצי הנתונים המשמשים את הנהלת בתי המשפט. נמצא, כי הנהלת בתי המשפט לא ניתחה תהליכים ולא קבעה נורמות מדודות לפרקי זמן נאותים או מרביים שישמשו כעזר למזכירות בתי המשפט למעקב בשלבים השונים של הטיפול בתובענות. מהמערכת הממוחשבת הועלו נתונים שעל פניהם הנם בלתי סבירים או בלתי שלמים, לכאורה, ביחס לחלק מהשדות. נמצא גם, שבמידע שניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת, אין שימוש נאות.

משרד העבודה והרווחה מפעיל יחידות סיוע, המסייעות לבתי המשפט בפתרון סכסוכים בתוך המשפחה, בעלי מאפיינים חברתיים ופסיכולוגיים המצריכים גישה מקצועית בטיפול. בבית משפט אחד עדיין אין יחידת סיוע, וטרם מונו פסיכולוגים או פסיכיאטרים לחמישה בתי משפט. המשרד טרם קבע הנחיות ליחידות הסיוע.

בחוק נקבע, שקטין רשאי להגיש בעצמו תובענה לבית המשפט שלא באמצעות אפוטרופוס בכל עניין שבו זכותו עלולה להיפגע פגיעה של ממש. בחוק לא נקבע הסדר של מינוי עורך דין שייצג את הקטין בתובענה כזו. כמו כן לא נקבעו רשות או גוף שמתפקידם ליידע את הקטין בדבר זכות זו או לסייע לקטינים הזקוקים לייצוג. מן הראוי לקבוע הסדר שיביא לידיעת הקטינים את זכויותיהם.

כדי לייעל ולזרז את הטיפול בתיקים שנמשך לעתים מספר שנים, על הנהלת בתי המשפט לנתח את התהליכים ולקבוע אמות מידה לפרקי זמן נאותים או מרביים לצורך מעקב, ולייעל את סדרי העבודה והבקרה. לשם כך עליה לשפר את המערכת הממוחשבת ולקבוע נוהלי עבודה כתובים ומקיפים, ייחודיים לבתי המשפט למשפחה.

על מזכירותות בתי המשפט לעקוב אחרי ההתפתחות בתיקים, ולהביאם במקרים מתאימים לפני שופט למתן החלטתו על המשך הטיפול בהם; להקפיד על עדכון שוטף ונכון של הנתונים במערכת הממוחשבת, כדי להבטיח שהמידע יהיה אמין, עדכני ורלוונטי; ולשלוח לצדדים בכל מקרה את החלטות בית המשפט.



בהתאם לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995 (להלן - החוק), הוקמו בתי משפט לענייני משפחה (להלן - בתי המשפט למשפחה) במסגרת בתי המשפט השלום, והוקנו להם סמכויות בענייני המשפחה ובתובענות בנושאים הקרובים להם, כגון: מזונות, מדור (זכות למגורים) ואבהות, וכן תובענות לפי מספר חוקים, ובהם: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962; חוק יחסי ממון בין בני זוג, התשל"ג-1973; חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981; חוק קביעת גיל, התשכ"ד-1963; חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991; חוק הירושה, התשכ"ה-1965; וכן תובענה בעניין אזרחי שעילתה סכסוך בתוך המשפחה, היא נושאה או שוויה אשר היא.

החוק מבוסס על המלצות ועדה לבחינת יישום דיני משפחה, שבראשה עמד השופט א' שיינבוים ז"ל. הוועדה מונתה בידי שר המשפטים והגישא את מסקנותיה בשנת 1986. הוועדה המליצה לרכז את סמכויות בית המשפט בענייני משפחה בערכאה אחת. לדבריה: "ריכוז סמכויות ייעל את המערכת, ימנע כפילויות בדיון ובהכרעות שיפוטיות, יאפשר פתרון שיטתי ומגובש יותר, יקצר את ההתדיינות, וכפועל יוצא יביא לפתרונות טובים יותר ויחסל את פיצול הסמכויות גם בתוך מערכת בתי המשפט האזרחיים" (דוח הוועדה, דצמבר 1986, עמ' 20).

במהלך החקיקה בכנסת, הציג שר המשפטים את החוק כדלקמן:

"... אחד החוקים החשובים ביותר, אחד החידושים החשובים ביותר בעולם המשפט הישראלי, אחת הרפורמות החשובות במערכת השיפוט בישראל, הקמת בית משפט מיוחד לענייני משפחה במסגרת בתי משפט השלום". (דברי הכנסת התשנ"ה, עמ' 361).

בסעיף 2(ג) לחוק נקבע, כי כשיר להתמנות לבית משפט לענייני משפחה מי שהנו בעל ידע וניסיון מקצועי בתחום זה. זאת, משום שהשפיטה בענייני משפחה מצריכה גישה, תכונות והכשרה מתאימות; בסעיף 5(א) לחוק נקבעה הקמתה של יחידת סיוע בבית המשפט למשפחה, אשר תיתן שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה, לרבות העמדת מומחים לרשות בית המשפט; בסעיף 8 לחוק נקבעו סדרי דין וראיות ייחודיים, ולפיהם בית המשפט איננו כבול בדינים הרגילים, ויכול לנהוג בדרך הנראית לו הטובה ביותר לעשיית משפט צדק.

העולה מן המקובץ הוא, שעם הפעלתה של הרפורמה בענייני משפחה במערכת בתי המשפט בישראל, נידונים ענייני משפחה בערכאה ייחודית, שיש לה סמכויות כוללות בתחומים הנוגעים לעניין, ושופטים בעלי גישה, ניסיון וידע בתחום, ועומדים לרשותה סיוע מקצועי מיומן וסדרי דין המותאמים לסוג העניינים הנידונים.

ערכאה דיונית זו מתאימה והולמת את ענייני המשפחה. ריכוז הסמכויות בבתי המשפט למשפחה יש בו כדי לחסוך פיצול שהיה בעבר, לייעל את הדיון ובכך לשפר את ההליכים ולהיטיב עם כל הנוגעים בדבר. תפיסה זו הולמת גם את דוח הוועדה לבדיקת מבנה בתי המשפט הרגילים בישראל (התשנ"ז), בראשות כב' השופט ת' אור, ולפיו בבוא העת, יהפוך בית המשפט לענייני משפחה למדור בבית משפט השלום (שם, בעמ' 64-67).

עד יוני 2001 הוקמו 11 בתי משפט למשפחה, כשהגדול שבהם נמצא ברמת-גן, והוא שייך לבית משפט השלום בתל-אביב. תקציב בתי המשפט למשפחה וכוח האדם שלהם הם חלק מהתקציב ומכוח האדם של בתי משפט השלום.

על פי רישומי הנהלת בתי המשפט, הוגשו בתקופה שמאוקטובר 1995, מועד הקמת בתי המשפט למשפחה, ועד יולי 2001 (להלן - התקופה שנבדקה) 206,675 תובענות; נוסף על כך הוגשו במסגרת הליכי ביניים בתובענות אלה 184,592 בקשות.

בחודשים מאי-ספטמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול בתי המשפט למשפחה בהנהלת בתי המשפט, ואת בית המשפט לענייני משפחה - מחוז המרכז ותל-אביב, הממוקם ברמת-גן (להלן - בית המשפט ברמת-גן). כמו כן נבדק מערך יחידות הסיוע במשרד העבודה והרווחה ובהנהלת בתי המשפט. כן נבדק אחד מקובצי הנתונים המרכזיים המשמשים את הנהלת בתי המשפט¹. להלן הממצאים העיקריים:

מעקב בידי מזכירות בית המשפט

על פי נתוני הנהלת בתי המשפט, 33,264 (כ-16%) מתוך 206,675 התובענות שנפתחו ברחבי הארץ בתקופה שנבדקה, היו פתוחות ביולי 2001. 102,163 תובענות, שהן כמחצית מכלל התובענות, נפתחו בבית המשפט ברמת-גן; 18,730 (כ-18%) מהן היו פתוחות במועד זה. 23,890 (כ-23%) מהתובענות היו בנושא מזונות ומדור, ו-10,815 (כ-11%) היו בנושא משמורת קטינים. ביולי 2001 נותרו פתוחות 4,691 תובענות בנושא מזונות ו-2,955 תובענות בנושא משמורת קטינים.

משרד מבקר המדינה בדק בבית המשפט למשפחה ברמת-גן 92 תובענות בנושא מזונות ומדור ובנושא משמורת קטינים (62 ו-30, בהתאמה) שנדגמו אקראית מבין 24,924 תובענות בנושאים אלה שהוגשו בתקופה אוקטובר 1995 ועד דצמבר 1999.

הבדיקה העלתה ליקויים ב-51 מבין 92 התובענות שנבדקו, המהווים כ-55%. בחלק מ-51 התובענות הופיעו מספר ליקויים. מאחר שמדובר במדגם אקראי, ניתן להשליך נתון סטטיסטי זה על כלל התובענות שהוגשו בנושאים אלה לבית המשפט ברמת-גן, כשהטעות הסטטיסטית² היא 5.2%. להערכת משרד מבקר המדינה, ליקויים אלה עלולים להימצא ב-11,300 ועד 16,332 מבין 24,924 התובענות, שהוגשו כאמור, לבית המשפט ברמת-גן. להלן פירוט הליקויים שהועלו:

מזכירות בתי המשפט אמורה לערוך מעקב אחר התפתחות הטיפול בתובענה, כדי למנוע מצב שבו התובענות נשארות פתוחות, אך בפועל לא נקטה המזכירות פעולה כלשהי לקידום העניין נשוא התובענה. בחלק מהמקרים ניתן להסביר את העיכוב בטיפול בכך שקיימת אפשרות שהצדדים איבדו עניין בהליך או שהם מנסים ליישר את ההדורים ביניהם מחוץ לכותלי בית המשפט באמצעות גישור חיצוני או במאמצים להביא ל"שלום בית". לדעת משרד מבקר המדינה, אין בנסיבות אלה להצדיק חוסר טיפול על ידי מזכירות בית המשפט; עליה לעקוב אחר ההתפתחות בתובענות ולהביאן לאחר שחלף זמן סביר בפני שופט, שיחליט על המשך הטיפול בהן.

- 1 ליווי סטטיסטי ניתן בידי יועץ חיצוני למשרד מבקר המדינה.
- 2 הטעות הסטטיסטית היא מדד לפער המוערך בין הערך האמיתי באוכלוסייה לבין אומדן המבוסס על המדגם.

הביקורת העלתה, שלא נערך מעקב ב-12 מבין 92 התובענות שנבדקו (כ-13%). העדר המעקב נפרס על פני תקופה שנעה מארבעה חודשים ועד ארבע שנים ותשעה חודשים. הטעות הסטטיסטית המחושבת ל-12 מקרים אלה היא 3.6%. לפיכך ליקויים אלה עלולים להימצא לפחות ב-1,837 (ועד 5,967) תובענות מתוך 24,924 התובענות שהוגשו לבית המשפט ברמת-גן. הדבר מצביע על ליקויים בסדרי העבודה והבקרה. להלן פירוט המקרים:

בשמונה מהתובענות לא ערכה המזכירות מעקב במשך תקופה שנעה מארבעה חודשים ועד כחמש שנים (ממוצע של שנה ותשעה חודשים) ולא הביאה את התובענה לפני שופט לקבלת החלטה.

בשלוש תובענות אחרות לא ביצעה המזכירות את החלטת השופט במשך תקופה שנעה משישה חודשים ועד שנה ושמונה חודשים, ובתובענה נוספת לא הביאה את החלטתו לידיעת הצדדים. להלן פירוט שלוש דוגמאות:

1. במקרה אחד החליט בית המשפט באפריל 2001, כי על התובע להגיש בקשה חדשה ומעודכנת בעניין פטור מאגרה, ואולם אף שחלפו ארבעה חודשים ממועד ההחלטה, היא לא הובאה לידיעת התובע עד מועד הביקורת, אוגוסט 2001.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001, ציינה הנהלת בתי המשפט, כי החלטות אינן נשלחות לצדדים אלא בבקשות דחופות בלבד, וזאת מפאת העומס שמוטל על עובדי המזכירות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הצדדים אמורים לקבל את החלטות בית המשפט, ולכן על מזכירות בית המשפט לשלוח אותן לצדדים בכל מקרה, ולא להסתפק במשלוח החלטות שלדעתה הן דחופות.

2. בשני מקרים הוגשו לבית המשפט בקשות לפסיקת מזונות זמניים; בקשה אחת לא טופלה כלל. הבקשה השנייה הוגשה לקביעת מועד דחוף לדין, היות שהתובעת אינה עובדת ונמצאת בהיריון מתקדם. בית המשפט החליט במועד הגשת הבקשה, כי יש לקבל קודם כתב הגנה ורק אז תידון הבקשה לגופה, וזאת בהתאם לתקנה 265 (א) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (להלן - התקנות). המשיב אמור היה להשיב בתוך 10 ימים, בהתאם לתקנה 265 (ג) לתקנות אלה. כתב ההגנה הוגש רק כעבור חצי שנה. המזכירות לא עקבה אחר ההתפתחות בתובענה, ולא הסבה את תשומת לב בית המשפט, כי כתב ההגנה לא הוגש במועד; בנסיבות אלה, יכול היה בית המשפט לפעול על פי תקנה 97 (א) לתקנות "נתבע שלא הגיש כתב הגנה תוך המועד שנקבע לו, ייתן בית המשפט או הרשם פסק דין שלא בפניו על יסוד כתב התביעה בלבד". דא עקא, שהתיק לא הובא במקרה זה על ידי המזכירות לגורם המתאים, וממילא בית המשפט או הרשם לא הפעילו סמכותם ולא נתנו פסק דין כאמור.

3. באחד מהמקרים הורה בית המשפט למזכירות להמציא לו את התיק למעקב כעבור חודש, דבר שנעשה רק כעבור שנה ושמונה חודשים: באוקטובר 1996 הגישה אם בקשה לבית המשפט לפגוש את ילדיה הנמצאים במשמורת האב, בהתאם להסכם הגירושין שנחתם בינה לבין האב (להלן - הסדרי ראייה), וכן בקשה שבית המשפט יורה על קבלת תסקיר פקיד סעד מהשירותים החברתיים בערייה ועל שינוי הסדרי הראייה. בסוף אוקטובר 1996 החליט בית המשפט, כי על התובעת להגיש את בקשתה בהתאם לחוק ולתקנות, וכי לשם ביצוע הסדרי ראייה עליה לפנות ללשכת ההוצאה לפועל. כן נקבע, כי יש לערוך מעקב פנימי של התיק כעבור 30 יום. לא נמצא על פי התיעוד בתיק, שהמזכירות הביאה את ההחלטה לידיעתה של האם; אף לא נמצא תיעוד על עריכת מעקב כנדרש, או על ביצוע פעולה כלשהי. כעבור כשנה ותשעה חודשים, באוגוסט 1998, נמחקה התובענה עקב חוסר מעש, על פי החלטת בית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה במקרה זה, שמזכירות בית המשפט תפנה את התובעת לדרך שעליה לנקוט למימוש בקשתה, במיוחד כשהתובעת לא היתה מיוצגת על ידי עורך דין.

עדכון מידע

1. מזכירות בית המשפט אמורה לעדכן את המערכת הממוחשבת על ביצוע פעולות בתובענה, כגון מתן פסק דין, וזאת כדי שניתן יהיה לתת מצג נכון לבעלי הדין בדבר מצב התובענות, ולהנהל בתי המשפט בדבר היקף התובענות הפתוחות. ב-33 מקרים, המהווים כ-36% מהמקרים שנבדקו (טעות סטטיסטית בשיעור 5%), לא עדכנה מזכירות בית המשפט את דבר סגירת התובענות במועד או עד למועד הביקורת, במשך תקופה שנעה מחודשיים וחצי ועד כחמש שנים, על אף שניתן היה לעשות זאת עקב קיום פסק דין בתובענות או מסיבות אחרות. על פי נתוני המדגם, ליקוי זה עלול להימצא ב-6,505 ועד ל-11,365 תובענות. אי-רישום דבר סגירת תובענות אלה יצרה מצג מוטעה בדבר היקף התובענות הפתוחות, על אף שבפועל הטיפול בהן הסתיים זה מכבר; השיעור הניכר של מקרים כאלה מצביע על העדר בחינה איכותית ושיטתית של מצב התובענות.

(א) ב-17 מקרים ניתנו פסקי דין: בארבעה מהם רשמה המזכירות את דבר סגירת התובענות רק כעבור שנה בממוצע; ב-13 המקרים הנותרים חלפו מחודשיים וחצי ועד כחמש שנים (בממוצע כשנתיים), ממועד מתן פסק הדין ועד עריכת הביקורת, אולם מזכירות בית המשפט לא רשמה דבר סגירת תובענות אלה.

(ב) כלל התובענות המוגשות על ידי בני משפחה בבית המשפט למשפחה, נידונות בפני שופט אחד. מבנה התובענות שונה מאלה של בתי משפט אחרים. בהתאם לתקנה 258 ד. לתקנות, התובענות מורכבות מתיק עיקרי, שהנו התובענה הראשונה שהוגשה בין בני המשפחה. התובענות הנוספות מקבלות מעמד של תיקים משניים. הבדיקה העלתה, כי התוכנה של המערכת הממוחשבת אפשרה פתיחת תיק משנה רק לאחר פתיחת התיק העיקרי מחדש, על ידי ביטול אדמיניסטרטיבי של רישום פסק הדין שניתן בו. במקרים רבים מעין אלה לא נרשמו התיקים העיקריים כסגורים, ולפיכך התוספו תיקים אלה למצבת התיקים הפתוחים, אף שבפועל ההליכים בהם נסתיימו.

הבדיקה העלתה, כי ב-15 מקרים נפתחו התיקים העיקריים מחדש לצורך פתיחת תיקים משניים, והם טרם נרשמו כסגורים או שנרשמו כסגורים בסמוך למועד הביקורת כעבור שנה ועד כחמש שנים (בממוצע לאחר כשנתיים וחצי). פעולות אלה הטילו על המזכירות עבודה נוספת, שמטבעה גרמה לעיכוב בשירות שניתן לציבור הפונים לבית משפט זה.

הנהלת בתי המשפט ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בעבר היו בעיות בתוכנה של המערכת הממוחשבת שגרמו להטיה בנתונים הסטטיסטיים. מצב זה שרר בעיקר בשנים 1996-1998. עם גילוי הבעיה החלה המזכירות לרשום דבר סגירת תיקים שנפתחו מחדש, אך בשל העומס לא נסגרו כולם. החל מיולי 2001 מאפשרת התוכנה פתיחה של תיק משנה בלי פתיחתו מחדש של התיק העיקרי.

(ג) במקרה נוסף, נפתחו שתי תובענות באותו עניין ושתיהן נשארו פתוחות עד מתן פסק דין, כעבור כשנה. התברר, כי במקרה זה הגיש אב בדצמבר 1997 תובענה לקבלת משמורת על ילדיו הקטינים שהיו עד לאותו מועד בחזקתה של אמם על פי הסכם גירושין. כעבור כשבעה חודשים, ביולי 1998, הגיש האב תובענה חדשה באותו עניין. באותו יום, פנה האב בכתב למזכירות בית המשפט וטען, כי עשה כן היות שהיה סבור כי תובענתו הראשונה נסגרה בעקבות הסכמת הצדדים למחיקתה. בפועל התברר לו, שתובענתו הראשונה עדיין פתוחה. הבדיקה העלתה, כי אכן נפתחו

שתי תובענות באותו עניין. פנייתו למזכירות, שבה שטח את טענותיו, לא זכתה להתייחסות. כאמור, נמצא, כי רק כעבור שנה, בנובמבר 1998, כאשר ניתן פסק דין, רשמה המזכירות את דבר סגירת שתי התובענות.

2. עדכון מדויק של רישומי מחשב בית המשפט בהתפתחויות השונות החלות בתובענות חשוב לעניין המידע הניתן למתדיינים ולמשיבים. זאת ועוד, רישום שגוי במחשב עלול לקפח צד מן הצדדים בתובענה במקרה של חסר בתיעוד ידני.
- (א) בשישה מקרים נמצאו במחשב בית המשפט רישומים לא נכונים ולא מעודכנים אודות התפתחויות חשובות שחלו בתובענות, כגון מתן פסקי דין וכדומה (כ-6.5% מהמקרים שנבדקו). מכאן שליקוי זה עלול להימצא ב-359 ועד 2,892 תובענות.
- (ב) במהלך הביקורת ביקשו עובדי משרד מבקר המדינה לקבל את התיעוד הנוגע ל-95 תובענות במסגרת הבדיקה האקראית של תובענות בבית המשפט ברמת-גן; שלוש מן התובענות לא נמצאו, ולפיכך לא אותר התיעוד הידני הנוגע אליהם.

הנהלת בתי המשפט הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי כל הליקויים שאיתרה הביקורת בתובענות השונות תוקנו. עוד הודיעה, כי בעקבות הביקורת, הסיקה הנהלת בתי המשפט מסקנות מעשיות בנוגע לעבודת המזכירות בהם: על המזכירות לקבוע מועדים קבועים לדיון בתובענות ולא להותירן מבלי שנקבע מועד; לתעד כל פעולה בתובענה בתרשומת מסודרת; ולבדוק את דוח המעקב המתייחס לתובענות תלויות ועומדות בתדירות גבוהה, כדי לרשום את דבר סגירת תובענות שראוי היה לסגור בעקבות מתן פסק דין בהן.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב הנהלת בתי המשפט לצורך ליצור כלי בקרה על איכות ניהול התיקים.

איחורים בהמצאת תסקירים

לפי חוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי נפש ונעדרים) התשט"ו-1955, רשאי בית המשפט ליצות על פקיד סעד לחוות דעתו על נידון קטין³ בתסקיר בכתב, ובמידת הצורך אף לזמן את פקיד הסעד להיחקר בפניו בעניין זה. בתובענות שנושאות משמורת קטינים, בדרך כלל, כשנקבע ההורה המשמורן נקבעים להורה השני הסדרי ראייה של הקטין. מכאן החשיבות המכרעת של התסקיר המכיל פרטים על רקע המשפחה ומצבה, הגורמים לסכסוך בין בני הזוג, והמלצות לגבי המשמורת והסדרי ראייה של הקטין עם ההורה אשר לא הומלץ עליו לשמש כמשמורן. בית המשפט יקבע את המועד להגשת התסקיר המבוקש.

3 "נידון קטין" מוגדר: עניין העומד להכרעה בבית משפט, ושבהכרעתו חייב או רשאי בית המשפט להביא בחשבון קטינותו של הקטין, אף שהקטין אינו בעל דין.

בארבעה מקרים בנושא משמורת קטינים הורה בית המשפט לפקיד הסעד, באמצעות המזכירות, להמציא לו תסקירים בתוך מועד קצוב: בשניים מהם הומצאו התסקירים באיחור שנע משבעה חודשים ועד כתשעה חודשים וחצי, על אף פניותיו החוזרות והנשנות של בית המשפט. פקידת הסעד הראשית לסדרי דין הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2002, כי העיכובים נבעו מעומס על פקיד הסעד וחוסר בתקנים. במקרה השלישי הוגש התסקיר באיחור של כשמונה חודשים, כיוון שהמזכירות לא הודיעה במועד לפקיד הסעד שעליו להכין תסקיר; במקרה הרביעי המציאה המזכירות לשופט תסקיר ביניים רק לאחר הדיון, אף שהתסקיר הגיע לבית המשפט יום קודם לכן.

באחד המקרים היה על בית המשפט להחליט במסגרת התובענות של האב והאם מאוקטובר ומנובמבר 1999 בעניין משמורת של בתם הקטינה. בנובמבר 1999 הורה בית המשפט בצו זמני, על מתן משמורת זמנית לאב; נוסף על כך הורה בית המשפט להמציא לו בדחיפות תסקיר חלקי עם המלצות של פקיד הסעד לגבי הצו הזמני והסדרי ראייה להורה השני. בדיון שהתקיים כעבור שבוע לא הומצא התסקיר הנדרש, ושוב הורה בית המשפט לפקיד הסעד להכין תסקיר שבו יפורטו המלצותיו לעניין המשמורת. דיונים נוספים נדחו לינואר, לפברואר ולאפריל 2000, היות שהתסקיר לא הומצא לבית המשפט באותם מועדים. באחד הדיונים נקבעו לאם הסדרי ראייה חדשים, היות שהקודמים לא התקיימו כסדרם. לאחר כשבעה חודשים, הוכן תסקיר חלקי בלבד לדיון שהתקיים ביוני 2000, ובית המשפט הורה על הכנת תסקיר משלים שיוגש לו בתוך 90 יום. בפועל הומצא תסקיר מלא לבית המשפט רק באפריל 2001, באיחור של כשנה וחצי.

עיכובים בטיפול

כאמור, המגמה ביסוד הקמת בית משפט נפרד לענייני משפחה היתה, בין היתר, לייעל את המערכת השיפוטית ולקצר את משך ההליכים המשפטיים. למזכירות בית המשפט תפקיד לא מבוטל ביישום עקרונות אלה; היא אמורה לעקוב אחר הטיפול בתובענות ובכך למנוע עיכובים וסחבת, שיש בהם כדי לפגוע במתן סעד למתדיינים במועד סביר.

בשמונה מקרים (כ-8.7% מהמקרים שנבדקו) נמשך אחד משלבי הטיפול בתובענות, כמו קביעה או דחייה של מועדים או של סיכומים, פרק זמן שנע בין שישה חודשים לשנה ועשרה חודשים; באחד מהם לא נקבע כלל מועד לדיון והתובענה נמחקה כעבור כעשרה חודשים. ליקוי זה עלול להימצא כ-724 ועד 3,610 תובענות.

לגבי שמונה מקרים אלה הודיע סגן נשיא בית המשפט לענייני משפחה במחוז תל-אביב, בתשובתו מדצמבר 2001, כי בחמישה מהם מדובר בתובענות שנפתחו לפני ספטמבר 1999, ושהיה בהן איחור בקביעת המועד לקדם-משפט. לדברי סגן הנשיא, מאז חודש ספטמבר 1999, עקב התייעלות ושינויים בהסדרי העבודה, התקצרו המועדים וקדמי-המשפט נקבעים לחודשיים עד שלושה חודשים ממועד הגשת כתב הגנה. לגבי מקרה נוסף הודיע סגן הנשיא, כי הדיון נדחה ל-11 חודשים עקב יציאת השופטת לשנת שבתון. לגבי שתי תובענות נוספות, הודיע סגן הנשיא, כי מחמת העומס נדחים המועדים לשמיעת הוכחות לתקופה שבין שבעה לעשרה חודשים.

הביקורת ניתחה את התפלגות התובענות שנפתחו בבית המשפט לענייני משפחה ברמת-גן בנושא מזונות ומשמורת קטינים מספטמבר 1999 עד דצמבר 2000. על פי הנתונים, מבין 8,469 תובענות שנפתחו בתקופה זו, בלמעלה מ-10% מהן נקבע קדם-המשפט למועד שלמעלה משלושה חודשים

ממועד הגשת כתב הגנה, בכ-3% מהן נקבע מועד הדיון למעלה מחצי שנה ממועד הגשת כתב ההגנה. זאת ועוד, בכ-18% מן התובענות שנפתחו בתקופה זו עברו למעלה משלושה חודשים מאז פתיחת התובענות ועד לקביעת קדם-המשפט, בכלל זה מעל ל-6% שבהן הדיון נקבע למעלה מחצי שנה ממועד פתיחת התובענה.

אשר לקביעת מועדים לדיון בהוכחות, ניתוח התפלגות התובענות שנפתחו בבית המשפט לענייני משפחה ברמת-גן בשנים 1995-1999 בנושא מזונות ומשמורת קטינים הראה, כי בלמעלה מ-25% מן התובענות נדחה המועד לדיון בהוכחות לתקופה של יותר מעשרה חודשים ממועד קדם-משפט.

ההתמשכות בטיפול בתובענות או העיכוב בקביעת מועדים לדיון יוצרים סחבת במתן סעד למתדיינים, ופוגעים ביעילות ההליך המשפטי ובאמון הציבור בו.

מידע, נהלים ובקורות

נוהלי עבודה

הביקורת העלתה, כי חסרים נוהלי עבודה כתובים וקבועים, ובהעדרם העבודה במזכירותות בתי המשפט אינה מוסדרת ומובנית. ממצאי הביקורת כפי שהובאו לעיל מצביעים על הצורך בהם. נוהלי עבודה כתובים ומקיפים נחוצים גם למעקב ולבקרה שוטפים על טיב עבודת המזכירותות. כן עלה, כי המעקב והבקרה תלויים בעיקר ביוזמה מקומית של המזכיר הראשי של בית המשפט.

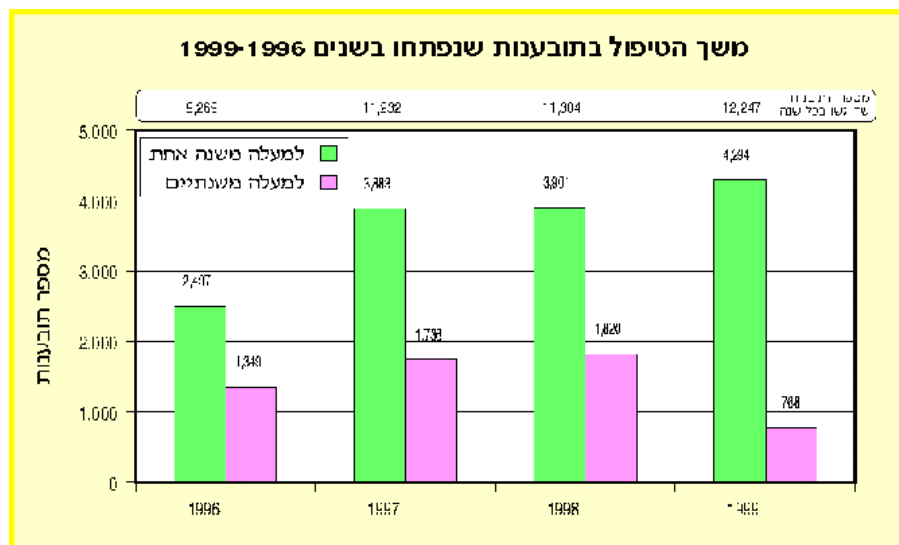
בתשובתה הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי בשנים 1999 ו-2000 פורסמו שלושה נוהלי עבודה זמניים בנושא הקלדת החלטות ובקשות למערכת הממוחשבת, העברת שיחות לבית המשפט וטיפול בבקשות דחופות; כן הוציאה יחידת המחשוב הנחיות עבודה לעניין פתיחת תובענות.

בנוהלי עבודה אלה אין כדי להקיף את כל תחומי פעילותן של מזכירותות בתי המשפט למשפחה. על הנהלת בתי המשפט להכין בהקדם נוהלי עבודה ייחודיים לבתי המשפט למשפחה, וזאת במטרה לשפר ולייעל את עבודת המזכירותות ולמנוע כשלים ועיכובים בטיפול בתובענות; מה עוד, שלעתים הצדדים או אחד מהם אינם מיוצגים על ידי עורכי דין וסדרי הדין לא תמיד נהירים להם. עיקרם של נהלים אלה הוא, לדעת משרד מבקר המדינה, בצורך המתבקש בעריכת מעקב של מזכירות בית המשפט אחר התפתחות הטיפול בתובענות המוגשות לו.

המערכת הממוחשבת

1. משרד מבקר המדינה בדק את אחד מקובצי הנתונים המשמשים את הנהלת בתי המשפט. קובץ זה מתייחס ל-206,675 תובענות⁴, שהוגשו בתקופה שנבדקה בכל בתי המשפט למשפחה. כן נבדקו דוחות ממוחשבים אחדים, שניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת, והשימוש שנעשה בהם על ידי מזכירות בתי המשפט. נערכו גם עיבודים סטטיסטיים בקובץ הנתונים, בחלק שהתייחס לתובענות שהוגשו לבתי המשפט למשפחה ברחבי הארץ - בנושא מזונות ומדור ובנושא משמורת קטינים. להלן עיקר הממצאים:

(א) ב-18,042 (כ-26%) מבין 68,457 התובענות שהוגשו בתקופה שנבדקה, נמשך הטיפול למעלה משנה; ב-6,227 (כ-9%) תובענות נמשך הטיפול למעלה משנתיים. ביולי 2001, במועד קבלת קובץ הנתונים, היו פתוחות 13,750 (כ-20%) מבין 68,457 התובענות, ביניהן 11,086 שנפתחו בפרק זמן של פחות משנתיים ממועד זה. לפיכך, מספר התובענות שהטיפול בהן נמשך מעל לשנה (בכלל זה מעל לשנתיים) צפוי עוד לגדול.

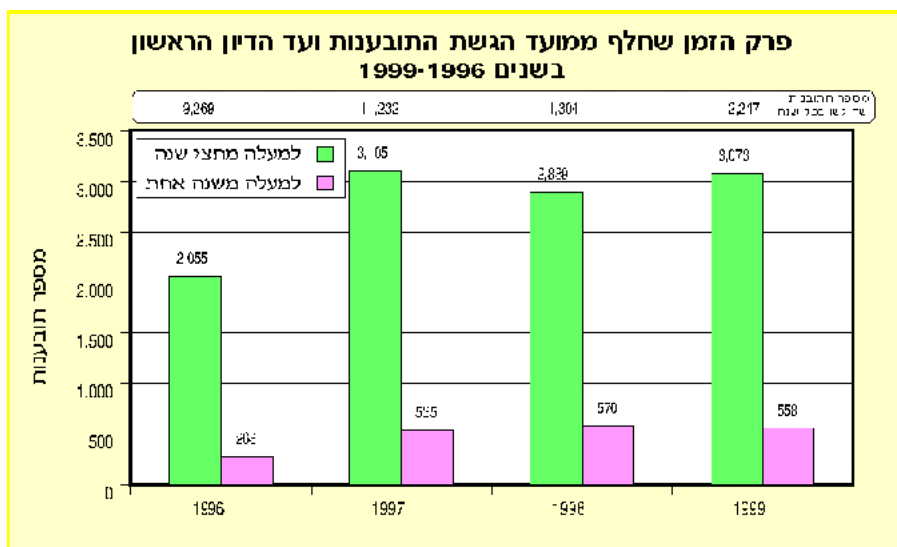


מהמפורט לעיל עולה, כי ב-2,497 מבין 9,269 (כ-27%) התובענות שהוגשו בשנת 1996 נמשך הטיפול למעלה משנה אחת. בכ-15% מתוכן נמשך הטיפול למעלה משנתיים. שיעור התובענות שהטיפול בהן נמשך למעלה משנה עלה בשנים 1997-1999 לכ-35% מסך התובענות שהוגשו בכל אחת משנים אלה.

(ב) בביקורת עלה, כי 293 תובענות שהוגשו בשנת 1996 נותרו פתוחות במועד קבלת הקובץ, דהיינו כעבור כחמש שנים. 608 תובענות שהוגשו בשנת 1997 היו פתוחות במועד קבלת הקובץ, דהיינו כעבור כארבע שנים.

(ג) אשר למשך הזמן ממועד פתיחת התובענה ועד לדיון הראשון: ב-12,143 (כ-18%) מבין 68,457 התובענות חלפה למעלה מחצי שנה, וב-2,364 (כ-3.5%) - חלפה למעלה משנה.

4 נוסף על כך הוגשו במסגרת הליכי ביניים בתובענות אלה 184,592 בקשות.



מהנתונים שפורטו לעיל עולה, כי ב-2,055 (כ-22%) מבין 9,269 מהתובענות שהוגשו בשנת 1996, חלף פרק זמן של חצי שנה ומעלה ממועד פתיחתן ועד מועד הדיון הראשון. בכ-3% חלף פרק זמן של למעלה משנה. מגמה דומה נמצאה בשנים 1997-1999.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי הנהלת בתי המשפט לא ניתחה תהליכים ולא קבעה אמות מידה לפרקי זמן נאותים או מרביים, שישמשו כעזר למזכירות בתי המשפט למעקב אחר השלבים השונים בטיפול בתובענות. על הנהלת בתי המשפט לנתח גם את הסיבות המביאות לפרקי הזמן הארוכים. פרקי זמן ארוכים שכאלה פוגעים לכאורה בזכותם של המתדיינים לשירות מהיר שיענה על צורכיהם המיוחדים. צרכים אלה, בין השאר, הנם צרכים כלכליים (מזונות ומדור), ויש בהם לעתים כדי להשפיע על מצבם ורווחתם של חלק מהצדדים ובייחוד כשמדובר בקטינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה לכלל ממצאי הביקורת ציינה הנהלת בתי המשפט, כי אכן לא נקבעו נורמות מדודות המבטאות בפרקי הזמן בין שלבי הטיפול בתובענות. עם זאת צוין, כי קיצור משכי הזמן כרוך בעלויות תקציביות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מזכירות בית המשפט לעקוב אחר הטיפול בתובענות ולקבוע מועדי דיונים כנגזרת מסדרי עדיפויות על פי מידת חשיבותן ודחיפותן.

שלמות המידע

מידע ממוחשב נועד לסייע, בין היתר, בטיפול שוטף בבקשות המוגשות על ידי ציבור מקבלי שירותים לגורמים מוסדיים, וכן לצורך פיקוח ובקרה על טיב השירות. לצורך זה, נדרש מידע אמין ומעודכן, העונה על צורכי הפונים לשירות ועל צורכי ספקי השירות.

עם הקמת בתי המשפט לענייני משפחה באוקטובר 1995, שולבה תוכנת מחשב, ששימשה את כלל בתי המשפט, לשימוש המזכירות של בתי המשפט למשפחה, אך בתוכנה זו אין התייחסות למאפיינים הייחודיים של בית משפט זה, ולצורכי המזכירות ובעלי הדין. כך לדוגמה: גורמים הנלווים לצדדים העיקריים שבתובענות בתי המשפט למשפחה, כמו חסוי⁵, אפוטרופוס שמונה לו, מנוח, יורשים או מנהל עיזבון, אינם מוגדרים, ולכן אינם באים לידי ביטוי במסכי המחשב; יש מקרים שבהם לא ניתן לאתר על פי הפרטים הראשוניים (של המבקש או המשיב) אם קיימת בכלל תובענה במערכת, והדבר גורם למתן מידע חלקי למי שזקוק לו, במקרה שאין בידי את כל הפרטים הרלוונטיים לזיהוי התובענה.

סבירות המידע

1. משרד מבקר המדינה העלה נתונים, שעל פניהם הנם בלתי סבירים או בלתי שלמים, לכאורה, ביחס לחלק מהשדות (משתנים). להלן מספר דוגמאות:

ב-198,529 (כ-96%) מבין 206,675 התובענות האמורות צוין בקובץ הנתונים, כי לא שולמה אגרת בית משפט; 32,959 מתוכן היו תובענות פתוחות והיתר - 165,570 - תובענות סגורות (אפילו ניתן פטור מתשלום אגרה בחלק מהמקרים, נראה כי אין בכך כדי להסביר נתון זה).

בדוח סטטיסטי שהופק מהמערכת הממוחשבת של הנהלת בתי המשפט ושכלל פרטי תובענות שהוגשו לבית המשפט ברמת-גן, ממועד הקמתו בשנת 1995 ועד יוני 2001, ועדיין חייבות באגרת פתיחה, נמצאו 1,170 חייבים.

הנהלת בתי המשפט הודיעה בתשובתה, כי בעקבות הביקורת היא בדקה 700 מתוך 1,170 החייבים, והעלתה, כי במקרים אלה לא עודכנו תשלומי האגרות ששולמו; עוד היא הודיעה כי אם בהמשך הבדיקה יאותרו מקרים שבהם לא שולמה אגרה, הם יטופלו בהתאם ויועברו למרכז לגביית קנסות.

2. ב-3,530 (כ-2%) מבין 173,411 תובענות שהיו סגורות ביולי 2001, צוין בקובץ, כי "השופט לא מוגדר", דבר שעל פניו אינו סביר.

3. לעצם הגשת כתב הגנה ולמועד הגשתו חשיבות רבה; שכן לפי תקנה 97 (א) לתקנות, נתבע שלא הגיש כתב הגנה בתוך המועד שנקבע לכך, ייתן בית המשפט פסק דין שלא בפניו על יסוד כתב התביעה. כמו כן, לפי תקנה 265 (א) לתקנות, בעל דין המבקש שיפסקו לו מזונות זמניים, יעשה זאת לאחר שהוגש כתב הגנה בתובענה למזונות. מכאן חשיבות הקלדת הנתון של הגשת כתב ההגנה ומועד הגשתו למערכת הממוחשבת. מנתוני הקובץ עולה, כי ב-167,367 (כ-81%) מבין 206,675 התובענות האמורות לא הוגש לכאורה כתב הגנה (ב-23,303 מבין 33,264 התובענות הפתוחות ו-144,064 מבין 173,411 התובענות הסגורות).

4. ב-40,226 (כ-19.5%) מבין כלל התובענות צוין, כי "לא ידוע" אם הופיעו עדים לדיונים.

5. דוח "תיקים שהוגשו בהם סיכומים" מאפשר להנהלת בתי המשפט לעקוב אחר תובענות שבהן מתעכב מתן פסק הדין זמן רב. כדי שניתן יהיה לעמוד על התובענות הממתינות זמן רב לפסק דין, מאפשרת המערכת הממוחשבת לעובדי המזכירות להקליד את מועד הגשת הסיכומים בהתאם לאופן צורת ההגשה, בכתב או בעל פה, כפי שהדבר משתקף בפרוטוקול הדיון. נמצא, כי הנתון של

5 חסוי - מי שבית המשפט מינה או רשאי למנות לו אפוטרופוס על פי חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962, כמו חולה נפש או קטין.

קיום סיכומים בעל פה אינו מוקלד כלל, ומועד הסיכומים בכתב מוקלד בחלקו. בביקורת עלה, כי ב-205,703 (כ-99.5%) מקרים צוין, כי לא הוגשו סיכומים. שיעור זה אינו סביר ומצביע לכאורה על העדר עדכון של מידע חיוני.

בתשובתה הודיעה הנהלת בתי המשפט, כי נושא הקלדת הנתונים ייבדק לעומק, ויוצאו הנחיות למזכירות בתי המשפט בהתאם. כן הוכנה טיוטת נוהל המפרט את אופן המעקב אחר הגשת סיכומים בכתב ובעל פה.

מידע לצורכי ניהול

גם במידע שניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת אין שימוש נאות: באוגוסט 1999 הכינה הנהלת בתי המשפט, בשיתוף עם חברת המחשבים שהקימה ומתחזקת את המערכת הממוחשבת שלה, חוברות ובהן פירוט כל הדוחות שניתן להפיק מהמערכת, וכן הסברים הנוגעים להם. בביקורת עלה, כי עובדי המזכירות אינם נעזרים במרבית הדוחות, האמורים לשמש אותם לשם מעקב והפקת לקחים, כמו למשל: דוח בנושא חייבים בתשלום אגרה בעת הגשת תובענה לבית המשפט, ודוחות המאפשרים מעקב אחר תובענות פתוחות הנמצאות במצב של חוסר מעש.

הנהלת בתי המשפט הודיעה בתשובתה, כי השימוש שנעשה בדוחות על ידי המזכירות הנו מזערי ואינו מועיל. לפיכך הוצאה הנחיה המחייבת אותן לעשות שימוש בכל אחד מהדוחות, ולדווח על כך מדי רבעון להנהלת בתי המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת בתי המשפט לנתח את הסיבות לנתונים הבלתי סבירים לכאורה, אשר הופיעו בקובץ הנתונים הממוחשב, אשר גם משמש, בין היתר, לצורך הפקת דוחות למזכירות בתי המשפט. כל זאת, כדי להבטיח שהמידע יהיה אמין, עדכני ורלוונטי; כדי לוודא שניתן לעשות בו שימוש ראוי ונאות; כדי לאפשר פיקוח ובקרה יעילים אחר הטיפול בתובענות; וכדי למנוע סרבול ועיכוב בעבודת המזכירות וכפועל יוצא מכך גם פגיעה בשירות שניתן לבעלי הדין.

יחידות הסיוע

חידוש תפיסתי של החוק הוא יישוב סכסוכים בבית המשפט למשפחה, באמצעות יחידות הסיוע לבתי המשפט למשפחה (להלן - יחידות הסיוע). יחידת הסיוע והגישה הטיפולית מאפשרים התמודדות כוללת עם נושאים הדורשים טיפול, אף אם אינה תלויה ועומדת בגינם תובענה. הצדדים המסוכסכים יכולים להגיע ליחידת הסיוע לפי הפניית בית המשפט (סעיף 5(ג) לחוק) או לפי הפניית רשם בית המשפט (סעיף 5(ד) לחוק). עניינם של הצדדים המסוכסכים יכול להגיע בפני בית המשפט או הרשם בשלב תחילי מאוד של הסכסוך, למשל, כאשר מתבקש צו מניעה והתובענה עצמה טרם הוגשה, או במסגרת קדם-משפט. כבר בשלב זה ניתן להפנותם ליחידת הסיוע. ביחידת הסיוע, בעזרת המומחים לכך, יוכלו לקבל שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה. כמו כן, על פי

התקנות, רשאי בית המשפט להפנות בני זוג ליחידת הסיוע לפי בקשת בן זוג לשם יישוב סכסוך. הגשת בקשה ליישוב סכסוך תיחשב כהגשת תובענה. הגיעו בעלי הדין להסכם בדבר הסדר הסכסוך, רשאי בית המשפט לאשרו ולתת לו תוקף של פסק דין.

יחידות הסיוע הוקמו לפי החוק והתקנות מכוחו. כמו כן הוצאו צווים לעניין יחידות הסיוע: צו בית המשפט לענייני משפחה (הקמת יחידות סיוע, דרכי פעולתן וסדרי עבודתן), התשנ"ו-1996 (להלן - צו הקמה); וצו בית המשפט לענייני משפחה (יחידות הסיוע - כישורים מקצועיים ופיקוח מקצועי), התשנ"ו-1996.

בסעיף 5 (ג) לחוק נקבע, כי "בית המשפט לענייני משפחה רשאי להפנות בעל דין ליחידת הסיוע... וכן רשאי הוא להורות ליחידת הסיוע לחקור בעניין שנדון לפניו ולהגיש חוות דעת בכתב...". על פי סעיף 5 (א) לחוק נקבע, שתפקידה של יחידת הסיוע לתת "בעצמה או באמצעות אחרים, שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול בענייני משפחה, לרבות העמדת מומחים לרשות בית המשפט...".

יחידות הסיוע מיועדות לסייע לבית המשפט בפתרון סכסוכים, שלהם מאפיינים המצריכים גישה מקצועית, המגלה הבנה להיבטים החברתיים והפסיכולוגיים של הסכסוך. תפיסה זו לקוחה מיחידות דומות בארצות אחרות, כגון אוסטרליה, ניו זילנד, ארצות הברית וקנדה. משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) מסר בתשובתו מנובמבר 2001, כי יחידות הסיוע עוסקות גם בתפקידים נוספים, ובהם מתן מידע להורים בהליכי גירושין, בכתב או באמצעות סדנאות.

1. בתי המשפט למשפחה הוקמו בהדרגה. ממאי 1997 החלה יחידת הסיוע הראשונה לפעול בבית המשפט למשפחה ברמת-גן. מאותה שנה ועד למועד הביקורת הוקמו תשע יחידות נוספות. על פי החוק יש להקים את יחידות הסיוע בתוך חצי שנה ממועד פתיחת בית המשפט. בית המשפט בחדרה נפתח בספטמבר 2000; בביקורת עלה, כי עד למאי 2001 טרם הוקמה בו יחידת סיוע. המשרד מסר בתשובתו, כי בחדרה אושר תקן לעובד סוציאלי, אך טרם נמצא דיור מתאים ליחידת הסיוע.

2. בצו ההקמה נקבע, כי בכל יחידת סיוע יהיו עובדים סוציאליים, פסיכולוגים ופסיכיאטרים. מנתוני הממונה הארצית על יחידות הסיוע במשרד עלה, כי טרם מונו פסיכולוגים או פסיכיאטרים ליחידות הסיוע בחמישה בתי משפט. כמו כן עלה, כי במערכת המחשב של יחידת הסיוע לא נכללים דוחות על פעולותיהם של הפסיכולוגים והפסיכיאטרים. בעקבות הביקורת מסר המשרד, כי העובד הסוציאלי, האחראי לניהול התיקים, יזין למערכת המחשב גם דוחות אלה.

האחריות לביצוע החוק, ובכלל זה ליחידות הסיוע, היא של שר המשפטים; הקמת יחידות הסיוע נעשית על פי החוק בצו של שר המשפטים ושר העבודה והרווחה ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת; והכישורים של עובדי היחידות ודרכי הפיקוח המקצועי עליהם נקבעו בצו של שר העבודה והרווחה ובהסכמת שר המשפטים. בצווים נקבע, כי ימונה ממונה ארצי ליחידות הסיוע. כמו כן, חייב הצו את ראשי היחידות לדווח מדי שישה חודשים לממונה הארצי על פעולות היחידה, ואת הממונה הארצי - לדווח מדי שנה למנהל בתי המשפט ולמנהל הכללי של המשרד על פעילותן של כל יחידות הסיוע.

3. יחידות הסיוע הינן יציר חדש של החוק, ובהפעלתן התעורר צורך בגיבוש נוהלי עבודה, כדי שהשימוש בהן יהיה מיטבי. במחקר שפרסם "ג'וינט - מכון ברוקדייל" בדצמבר 2000, שבוצע ביוזמת המשרד, רואיינו שופטים, עובדי היחידות והמשפחות המופנות ליחידת הסיוע, שהסכימו להתראיין. בסיכום המחקר, שבו נותחו היתרונות של יחידות הסיוע והדברים הדורשים תיקון, הצביעו מחצית העובדים, בין היתר, על הצורך בגיבוש נוהלי עבודה; בהגדרת חלוקת העבודה בין

רשויות הרווחה, הנהלת בתי המשפט ויחידות הסיוע; בקבלת סיוע מעובדי יחידות הסיוע בקשר עם בתי משפט; ובהבהרות ביחס להליכים המשפטיים.

חשיבות קביעת הנחיות בנוגע ליחסי הגומלין בין יחידות הסיוע לבין רשויות הרווחה נובעת בין היתר מכך, שבחלק מהמקרים עובדי היחידה מפנים את הצדדים המתדיינים לשירותי הרווחה בקהילה, ובהם: תחנות לייעוץ נישואין או מרכז לטיפול באלימות במשפחה. בביקורת עלה, כי רק לאחר כחמש שנים מאז הקמת היחידות בשנת 1996 הוכנה טיוטת הנחיות, אך היא טרם אושרה וטרם פורסמה עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2001.

המשרד מסר בתשובתו, כי הכנת ההנחיות נעשית על סמך ניסיון שנצבר, ותוך כדי מפגשים עם שופטים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשתף את הנהלת בתי המשפט בהכנת ההנחיות, מאחר שלפי החוק יש לה אחריות משותפת ליחידות הסיוע.

ייצוג בידי עורך דין

חלק מבני המשפחה, שעניינם נידון בבית המשפט למשפחה, מיוצגים בידי עורכי דין, לעתים צד אחד מיוצג ואחר לא, ולעתים אחד מהצדדים או שניהם מיוצגים בידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים מכוח חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, לפי אמות המידה שנקבעו בחוק זה.

על פי רישומי הנהלת בתי המשפט, לא היה ייצוג עורכי דין ב-247,504 (כ-63%) מבין 391,267 תיקים שנפתחו בבתי המשפט למשפחה ברחבי הארץ (תובענות ובקשות שונות).

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול הקצאת עובד לסיוע למתדיינים שאינם מיוצגים, שיספק להם מידע על זכויותיהם, וישמש מורה דרך בסיסי למי שאינו מיוצג.

ייצוג קטינים

בסעיף 3 (ד) לחוק נקבע, שקטין רשאי להגיש, בעצמו או על ידי ידיד קרוב, תובענה לבית המשפט למשפחה שלא באמצעות אפוטרופוס בכל עניין שבו זכותו עלולה להיפגע פגיעה של ממש. זאת לעומת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, ולפיו הורי קטין הם האפוטרופוסים הטבעיים שלו ולהם הסמכות לייצגו.

תפיסה חדשה זו של זכויות הילד, השמה דגש על הילד כאדם וכבעל אינטרסים עצמאיים מאלה של הוריו, מוצאת חיזוק גם באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, שנכנסה לתוקף בישראל ביום 2.11.91. האמנה, המהווה מקור השראה פרשני במשפט הישראלי, קובעת שתינתן לילד הזדמנות להישמע בכל הליך שיפוטי או מינהלי הנוגע לו במישרין או בעקיפין באמצעות נציג או גוף מתאים בצורה המתאימה לסדרי הדין שבדין הלאומי.

לא נקבע הסדר של מינוי עורך דין שייצג את הקטין בתובענה כזו. כמו כן לא נקבעו רשות או גוף שיביאו לידיעת הקטין זכות זו או שיועדו לסייע לקטינים הזקוקים לייצוג.

ללא ייצוג משפטי יקשה על הקטין ליישם את הסעיף בחוק המאפשר לו להגיש תובענה בעצמו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע הסדר, שיביא לידיעת הקטינים את זכויותיהם ויאפשר לקטינים הזקוקים לכך לפנות לקבלת סיוע של עורך דין מהסיוע המשפטי או מגורם אחר שייקבע. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה, כי הנושא נבחן בוועדת משנה ליישום אמנת האו"ם

בעניין זכויות ילדים, ובוועדה שהשופטת ס' רוטלוי עומדת בראשה - ועדה הבוחנת עיקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט לצורך יישומן בחקיקה.



הקמת בתי משפט מיוחדים לענייני משפחה היא רפורמה חשובה במערכת השיפוט בישראל. בעקבות חקיקת החוק והקמת בתי המשפט מונו שופטים בעלי גישה וניסיון בתחום, כן הוקמו לבתי משפט אלה יחידות סיוע שבראשן עומדים עובדים סוציאליים, שמטרתן לסייע בפתרון סכסוכים בתוך המשפחה. יחידות אלה כפופות ארגונית ומינהלית למשרד העבודה והרווחה.

הביקורת העלתה ממצאים בתחום קביעת נהלים לבתי משפט אלה; תיקים שהטיפול בהם נמשך שנים; וחוסר עדכון מידע במערכת הממוחשבת, דבר שהוביל למידע לא שלם ולא סביר, ולאי-שימוש במידע הממוחשב לצורכי ניהול.

כדי לשפר ולזרז את הטיפול בתיקים שנמשך לעתים שנים מספר, על הנהלת בתי המשפט לנתח את התהליכים, וכן לקבוע אמות מידה מדודות לפרקי זמן נאותים או מרביים, שישמשו כעזר למזכירות בתי המשפט למעקב בשלבים השונים של הטיפול בתובענות. על הנהלת בתי המשפט לייעל את סדרי העבודה והבקרה. על המזכירות לעקוב אחר ההתפתחות בתיקים ולהביאם במקרים מתאימים בפני שופט למתן החלטות על המשך הטיפול בהם. כמו כן, על מזכירות בית המשפט לשלוח את החלטות בית המשפט לצדדים בכל מקרה, ולא להסתפק במשלוח החלטות לגבי בקשות שלדעתה הן דחופות.

דרך נוספת בייעול עבודת בתי המשפט למשפחה הוא בשיפור המערכת הממוחשבת ובעדכון שוטף של הנתונים, שכן רישום שגוי במחשב עלול לקפח אחד מן הצדדים בתובענה. מערכת שאינה מעודכנת עלולה לתת מצג שגוי על מספר התיקים ועל מצבם.

לכ-63% מהמתדיינים לא היה ייצוג משפטי. בחלק מהמקרים נמצא אחד מן הצדדים מקופח בשל חוסר התמצאותו בסדרי הדין. מן הראוי לשקול הקצאת עובד לסיוע למתדיינים שאינם מיוצגים, שייספק להם מידע על זכויותיהם.

מאחר שקטין רשאי להגיש בעצמו תובענה לבית המשפט למשפחה בנסיבות מסוימות, מן הראוי לקבוע הסדר שיביא לידיעת הקטינים את זכויותיהם.

עיצובנות לטובת המדינה

תקציר

ועדת העיצובנות היא ועדה ציבורית שמינתה הממשלה לשם חלוקת כספי עיצובנות שאנשים מורשים למדינה. בשנת 2000 הוגשו לוועדה, באמצעות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, כ-5,000 בקשות לקבלת הקצבה, והוועדה אישרה הקצבות לכשליש מהן. סכום ההקצבות שאישרה הוועדה הוא כ-116 מיליון ש"ח.