

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד

תקציר

רקע כללי

הליכי גירושין בין בני זוג נשואים או הליכי פירוד בין "ידועים בציבור", ולהם ילדים משותפים, הם ההליכים על פי חוק שהורים בני זוג נדרשים לעבור על מנת להסדיר את חלוקת הרכוש והטיפול בילדיהם מעת שעברו לחיות בנפרד זה מזה (להלן - הליכי גירושין). בשנת 2016 התגרשו בישראל כ-14,800 זוגות¹. רבים מהמתגרשים חווים לחץ אישי, משפחתי, כלכלי, חברתי ומשפטי בעל השפעות בטווח הקצר והארוך על כל בני המשפחה. סכסוך הורי על רקע גירושין או פירוד עלול לגרום לילדים לתופעות קשות כמו דיכאון, חרדה, תחושת נטישה, הערכה עצמית נמוכה ומסוגלות חברתית ולימודית נמוכות יותר. סכסוך גירושין בעצימות גבוהה² אף עלול לגרום במקרים קיצוניים למצב של כישלון קשר (Contact Failure) שבו הילדים פוסקים מלראות את אחד ההורים.

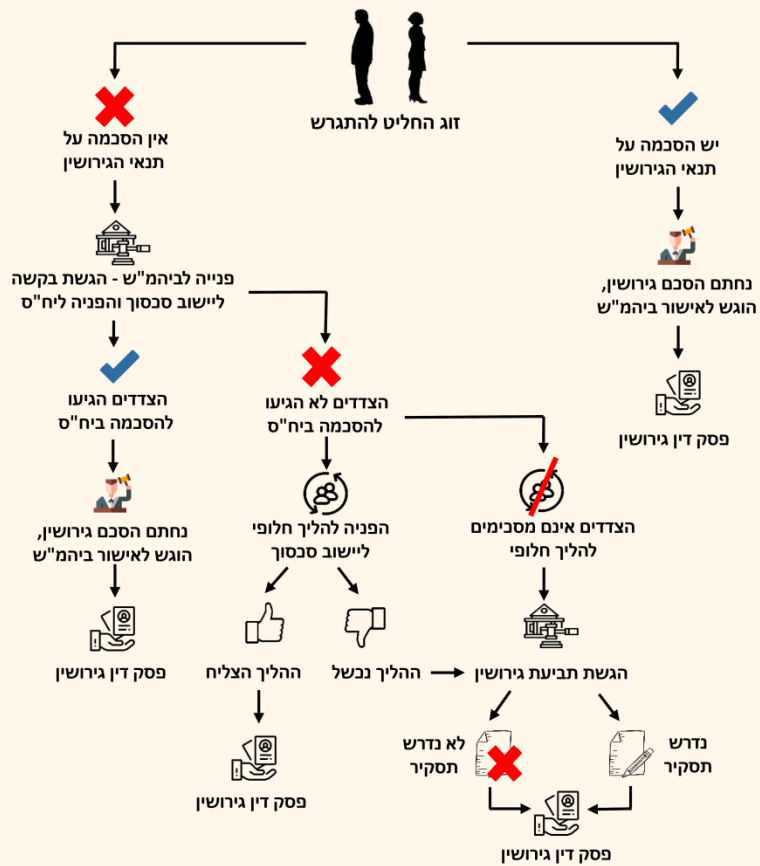
מעורבות המדינה בהליכי הגירושין היא בראש ובראשונה בהסדרה הפורמלית של הקשר בין ההורים לאחר הגירושין או הפירוד. כאשר ההורים אינם מסכימים על הסדרי המשמורת ועל זמני השהייה של הילדים אצל כל אחד מהם, בית המשפט מסתייע לצורך החלטתו בעניינים אלה בשירותי הרווחה הניתנים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד) באמצעות עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין (להלן - עו"ס ס"ד). עו"ס ס"ד מבצעת³, על פי החלטה שיפוטית, הערכה מקצועית בכתב, לרבות מתן חוות דעת על סוגיות הורות, על טובת הילדים ועל דילמות הנוגעות להגנה מפני אלימות במשפחה (להלן גם - תסקיר).

לצד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים פועלות יחידות סיוע (להלן - יח"ס) שהוקמו על ידי משרד הרווחה על מנת לתת שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול למשפחות ולשמש גורם מסייע לבתי המשפט בסכסוכים אלה. ביולי 2016 נכנס לתוקף החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014 (להלן - חוק מהו"ת), שמטרתו לסייע ביישוב סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום מחוץ לכותלי בית המשפט. לפי חוק זה, זוג המבקש להתגרש יופנה תחילה ליח"ס לצורך קבלת מידע על הליכים חלופיים ליישוב הסכסוך, היכרות ותיאום בין הצדדים.

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הדעה לתקשורת - ישראל במספרים ערב ראש השנה תשע"ט** (נתונים נבחרים מהלוחות השנתיים 2018), 4.9.18.
- 2 מקרים שבהם הקונפליקט בין ההורים קשה עד כדי סכסוך הורי, ועל פי רוב הוא מאופיין בהתדיינות משפטית הכוללת הגשת כתבי תביעה שבהם הצדדים מטיחים האשמות זה נגד זה, הבאת עדים, חקירות פרטיות וקיום חקירות בין כותלי הערכאות השיפוטיות.
- 3 מאחר שמרבית עו"ס ס"ד הם נשים תהיה ההתייחסות בדוח זה בלשון נקבה.

נוסף על כך, המדינה מאפשרת טיפול שיש בו כדי לסייע למשפחות המצויות בהליכי גירושין. השירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה מופקד על הטיפול במשפחות כאלה, והוא ניתן בין היתר באמצעות עו"ס ס"ד במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. להלן מוצגות התחנות המרכזיות שזוג העומד להתגרש עובר עד חתימת הסכם הגירושין:

תרשים 1: הליך הגירושין



הסדרה מהירה ועניינית של חלוקת הרכוש ושל הטיפול בילדים לאחר הפירוד בין ההורים מסייעת על פי רוב בשימור יחסים תקינים בין ההורים ובין ההורים לילדיהם. נוכח ההשלכות הקשות וארוכות הטווח שעלולות להיות להליכי הגירושין על כל בני המשפחה, ובפרט על הילדים, חשוב שהמנגנון שהמדינה מפעילה והשירותים שהיא מספקת לטיפול באותן משפחות יהיו מותאמים ואפקטיביים ויטיבו עם המשפחות, ובוודאי לא יגרמו להחמרת מצבן.



השינויים החברתיים
שחלו בשנים
האחרונות בתחום
הגירושין והשונות
הרבה בפסיקותיהן
של הערכאות
המשפטיות בסוגיות
של משמורת,
משמורת משותפת
ומזונות ילדים, בעוד
המצב החקיקתי
נותר בעינו, יצרו
מצב משפטי לא
ברור ואי-ודאות

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2017 עד אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין, ובכלל זה את התאמת השירותים לשינויים שחלו בתחום הגירושין בשנים האחרונות, את הפעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו ואת סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי במסגרת עבודת עו"ס ס"ד. הבדיקה נערכה במשרד הרווחה ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט. מידע נוסף נאסף בארבעה אמצעים מתודולוגיים ואלה הם: (א) שאלון שנשלח ל-298 עו"ס ס"ד המועסקות ב-70 רשויות מקומיות שונות (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה או השאלון); (ב) ניתוח איכותני של 78 תסקירים שהועברו למשרד מבקר המדינה; (ג) שתי קבוצות מיקוד: אבות גרושים ואימהות גרושות; (ד) תגובת מערכת בתי המשפט על שאלות ששלח משרד מבקר המדינה לפרומו סגני נשיאי בתי המשפט לענייני משפחה.

הליקויים העיקריים

אי-הבהירות הנורמטיבית בתחום הגירושין והשלכותיה

בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת התגרשו כ-2,000 זוגות בשנה, בתחילת המאה העשרים ואחת גדל מספרם לכ-10,000 בשנה, וכאמור בשנת 2016 התגרשו כ-14,800 זוגות. למרות הגידול במספר הזוגות המתגרשים והשינויים החברתיים בשנים האחרונות בתחום הגירושין, כמו אימוץ תפיסות שוויוניות בחלוקת התפקידים בין אימהות ואבות ושונות רבה בפסיקותיהן של הערכאות המשפטיות בסוגיות של משמורת, משמורת משותפת ומזונות ילדים, המצב החקיקתי נותר בעינו; כך נוצר מצב משפטי לא ברור שגרם לאי-ודאות בקרב הציבור ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה, בנוגע למצב הנורמטיבי בתחומי משמורת ומזונות ילדים.

אף שמצב זה של אי-ודאות משליך באופן ישיר על גורמי הרווחה - עו"ס ס"ד - המשרד לא גיבש לעצמו תפיסת מדיניות בנוגע לסוגיות שבהן הוא מטפל, וגם לא הנחיות מקצועיות ברורות שישמשו את עו"ס ס"ד, הנדרשות להמליץ לבתי המשפט בנושאים אלה. תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) אינו מספק לעו"ס ס"ד הנחיות מקצועיות עדכניות בתחומי משמורת ומזונות ילדים.

פעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו

מחסור במנגנונים ליישוב הסכסוך בהסכמה

חסמים לגיבוש הסכמות ביח"ס: על אף יתרונותיו של הליך הגישור - החלופה העיקרית להתדיינות בבית משפט בסכסוכים משפחתיים שהמשרד פועל לקידומה - ואף שיש זוגות רבים המעוניינים ובשלים לסיים את הליך הגירושין כבר בשלב הפגישות ביח"ס, בפועל אפשרות זו סגורה בפניהם, למעט במקרים מיוחדים שהגדיר משרד הרווחה. יח"ס מעבירות לצדדים רשימת מגשרים כללית וארוכה; הצדדים, המצויים בסכסוך בעצימות גבוהה, נדרשים להחליט יחד האם הם מסכימים לפנות לגישור וככל שישנה הסכמה, עליהם להסכים על זהות המגשר ולתאם עימו פגישה במשותף. תהליך זה, מלבד היותו כרוך בזמן ובעלויות גבוהות, גם מסכן את ההסכמות שכבר הושגו ביח"ס ועלול לגרום לצדדים לוותר או לדחות את הליך הגישור, להקצין עמדותיהם ולהסלים את הסכסוך.

כשל בהפעלת שירותי גישור בחינם למעוטי יכולת: משרד המשפטים לא פעל די על מנת לאפשר למי שזכאי לשירותי גישור בחינם, באמצעות הסיוע המשפטי, לממש את זכאותו. לראיה, מתקציב של 18 מיליון ש"ח שהוקצה בשנת 2017 למטרה זו לא נדרש אף לא תשלום אחד למגשרים העובדים בהסכם עם הסיוע המשפטי, כלומר הזכאים לשירותי גישור חינם לא הסתייעו בשירות זה. זאת ועוד, רשימת המגשרים שנמסרה לפונים לא הייתה רלוונטית, ומגשרים המופיעים בה השיבו לפונים שהם אינם עובדים עם הסיוע המשפטי, אלא הם עובדים באופן פרטי ובתשלום.

מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה

על אף החשיבות שבמתן מענים טיפוליים למשפחות בהליכי גירושין, ובייחוד למשפחות המצויות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, תוכניתו של המשרד לאגם משאבים ולרכז בתחנת שירות אחת שירותים חברתיים למשפחות ולילדים בסיכון, לרבות משפחות במשבר גירושין, לא הגיעה לכלל דיון ונפסקה בשל חילופי מנכ"לי המשרד, ומאז השירות לרווחת הפרט והמשפחה לא העלה אותו עוד. אף שהמשרד העלה שוב ושוב את הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים ייעודיים למשפחות אלה, כדוגמת טיפול משפחתי, תמיכה והדרכה להורים וטיפול רגשי לילדים, פעולותיו לא הבשילו לכדי תוכנית סדורה לטיפול בנושא זה.

פעילות מצומצמת של התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי: אף שהמשרד מפעיל כ-100 תחנות שמטרתן לספק טיפול זוגי ומשפחתי (להלן גם - תחנות) למשפחות המצויות במשבר, לרבות משבר גירושין ופרידה, דוגמת יעוץ זוגי, הדרכת הורים וטיפול משפחתי, היקף התקציב המופנה לתחנות משפיע על מספר המשפחות שביכולת התחנות לתת להן מענה, וזאת מבלי למצות את

על אף יתרונותיו של הליך הגישור ואף שיש זוגות רבים המעוניינים ובשלים לסיים את הליך הגירושין כבר בשלב הפגישות ביחידת הסיוע, בפועל אפשרות זו סגורה בפניהם והם נאלצים לפנות לבעלי מקצוע חיצוניים פרטיים, הליך שעלול להסלים את הסכסוך



אף שבית המשפט
קוצב זמן להגשת
תסקיר, על פי רוב
45 ימים, בפועל
במקרים רבים
חולפים חודשים
ארוכים, ולעתים אף
יותר משנה, ממתן
הצו השיפוטי להכנת
תסקיר עד הגשתו
לבית המשפט

פוטנציאל המענים שהן יכולות להעניק; כך נמנע שירות חשוב זה ממשפחות רבות הנזקקות לו ושאינן באפשרותן לקבלו בדרך אחרת.

מספר מצומצם של קבוצות תמיכה והדרכה להורים: לבד מיוזמה חלקית של כמה רשויות מקומיות ושל יח"ס, המשרד אינו פועל לקידומו של שירות זה ואינו מנגיש כלי זה, על יתרונותיו, לידיעת ציבור ההורים המצויים בהליכי גירושין.

היעדר מענים ייעודיים לילדים: המשרד אינו מקדם מענה ממוקד בילדים להורים המצויים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, גם לא במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, אף שילדים אלה הם החשופים ביותר לפגיעה רגשית והתנהגותית.


סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי - עבודת עו"ס לעניין סדרי דין

זמני המתנה בלתי סבירים לתסקירים: אף שבית המשפט קוצב זמן להגשת תסקיר, על פי רוב 45 ימים, בפועל במקרים רבים חולפים חודשים ארוכים, ואף יותר משנה, ממתן הצו השיפוטי להכנת תסקיר עד הגשתו לבית המשפט. עיכובים ממושכים אלה, מלבד העובדה שהם אינם עומדים בדרישות צווי בית המשפט, הם גם גורמים לשורה של נזקים ועלולים אף להעצים את הסכסוך הזוגי והמשבר המשפחתי תוך פגיעה בילדים. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הרווחה כי למרות שעיכובים חריגים אלו כבר ידועים לו שנים רבות וגורמים רבים הצביעו עליהם, הוא לא נקט את הפעולות הנדרשות על מנת להסיר את החסמים הגורמים לכך ולצמצם את זמני ההמתנה.

ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין

אי-התאמת המשאבים לשינויים החברתיים: למרות הגידול המשמעותי בכמות התסקירים הנדרשים על ידי בתי המשפט, מספר תקני עו"ס ס"ד נותר בעינו, ואף פחת. משמעות עובדה זו היא הגברת העומס על עו"ס ס"ד ועימה ההשלכות על הטיפול במשפחות.

למרות המלצות של כמה ועדות על דרכים לתיקון המצב, ואף שחלפו יותר מ-15 שנים, בעיית עומסי העבודה, זמני ההמתנה הארוכים לתסקירים והנזק הגרם בעקבותיהם, נותרו בעינם; הנהלת המשרד לא גיבשה תוכנית אופרטיבית כדי לתת מענה למצב בעייתי זה.


 תחושות תסכול
 וכעס בקרב בני
 המשפחה, המופנים
 לעיתים כלפי
 העובדות
 הסוציאליות, עלולות
 להתעצם נוכח
 היעדר מענים
 טיפוליים וזמני
 ההמתנה
 הממושכים. 72%
 מעו"ס סדרי דין
 דיווחו כי נחשפו
 למידה מסוימת של
 תוקפנות פיזית מצד
 המשפחות

היעדר הנחיות מקצועיות בנושא ניתוקי קשר בין ילדים להוריהם: על אף חומרת מקרים של ניתוקי קשר בין ילדים להוריהם ושכיחותם ההולכת וגדלה לא גיבש המשרד הנחיות ונוהלי עבודה בסוגיות של ניתוק קשר וניכור הורי⁴.

פעולות חלקיות לשימור ושיפור של הכשרת עו"ס ס"ד: המשרד לא פעל לריענון הכשרתן של עו"ס ס"ד על בסיס קבוע ועל פי המידע החדש המצטבר בנושאים שהם בליבת העבודה של עו"ס ס"ד, בין היתר הכשרה במיומנויות טיפול זוגי ומשפחתי, גישור והופעה בבית המשפט; הכשרה רגישת-מגדר אשר תסייע בצמצום הטענות בדבר הטיה מגדרית והכשרה בנושא מקרי ניתוק קשר בין ילדים להוריהם, כמו ניכור הורי המחייבים זיהוי מוקדם.

השלכות כשלי ניהול משרד הרווחה את תחום סדרי דין: מעצם טבעה, עבודת עו"ס ס"ד היא חודרנית ומעוררת התנגדות, כעס ותחושות תסכול בקרב בני המשפחה, המופנים לעיתים כלפי העו"ס עצמה. תחושות אלו עלולות להתעצם נוכח היעדר מענים טיפוליים וזמני ההמתנה הממושכים. 72% מעו"ס ס"ד דיווחו בשאלון משרד מבקר המדינה כי נחשפו למידה מסוימת של תוקפנות פיזית מצד המשפחות, וכ-56% דיווחו כי נחשפו לתוקפנות מילולית במידה רבה עד רבה מאוד.

ההמלצות העיקריות

על משרדי המשפטים והרווחה לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את אי-הבהירות הנורמטיבית שנוצרה בתחום הגירושין. על משרד הרווחה לעדכן את הוראותיו ונהליו ואף לקיים הכשרות בתחום זה; והכול, כדי לצמצם את השלכות אי-הבהירות הנורמטיבית על עבודתן של עו"ס ס"ד.

על משרדי המשפטים והרווחה לבחון כיצד ניתן לתת מענה לצורך של בני זוג המעוניינים בכך, לסיים את הליך הגירושין כבר במסגרת יח"ס, אם באמצעות עורך דין מטעם יח"ס, אם בסיוע עורך דין חיצוני בעל ניסיון לצורך גיבוש הסכם הגירושין הסופי ואם בדרך אחרת. כמו כן, עליהם לבחון דרכים לעגן בנוהל מנגנון הפניית בני זוג המעוניינים לקיים הליך גישור ביח"ס, באופן שזהות המגשר ומועד הפגישה הראשונה עימו יסוכמו כבר במסגרת פגישות מהו"ת. נוסף על כך, על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי לפרסום רשימת מגשרים מעודכנת.

מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל באופן יזום (פרואקטיבי) מול משפחות מעוטות יכולת המצויות בהליכי גירושין כדי לוודא שימצו את זכותן לשירותי גישור בחינם.

4 Parental Alienation Syndrome - תופעה שבה הילד מתנכר לאחד מהוריו, בדרך כלל להורה שאינו המשמורן, על רקע הגירושין בין בני הזוג.

על משרד הרווחה לפעול לגיבוש תוכנית סדורה לטיפול מערכתי במשפחות בהליכי גירושין. במסגרת זו, עליו לבחון את המשאבים שנדרשים להפעלת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי ולקידום מיצוי הפוטנציאל של מערך זה, וכן את הדרכים כיצד לתמוך בהרחבה משמעותית של קבוצות תמיכה להורים גרושים במסגרת יח"ס והרשויות המקומיות. כמו כן, עליו לפעול על פי המלצותיו הוא לאפשר לילדים שהוריהם בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, וזקוקים לטיפול, לקבל מענים ייחודיים שיסייעו להם להתמודד עם המשבר המשפחתי הקשה, כדוגמת טיפול רגשי, פסיכולוגי או התנהגותי.

על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להסרת החסמים הגורמים לעיכובים חריגים בתהליכי הכנת תסקירים, ולגיבוש ויישום של תוכנית אופרטיבית אשר תיתן מענה לזמני ההמתנה הבלתי סבירים לתסקירים.

על משרד הרווחה לגבש את עמדתו בדבר זיהוי מקרים של חשש לניתוק קשר בין הורה לילדו וטיפול בהם, ולקבוע הנחיות לפעולה עבור עו"ס ס"ד. עליו לפעול לריענון הכשרתן המקצועית של עו"ס ס"ד ולהתאמתה לצורכי השטח ולשינויים המשמעותיים בתחום הגירושין. עליו לגבש תוכנית ארוכת טווח להכשרתן המקצועית בתחומים שהן אמונות עליהם ובהתחשב בצורכי המשפחות המשתנים.

סיכום

גירושין הוא אירוע משברי רב השפעה על חיי המשפחות העוברות אותו. לאור מעורבות המדינה הן בפן החוקי והן בפן הטיפולי של תהליך הגירושין, ראוי שהיא תאמץ ראייה כוללת שלו במטרה למזער את נזקיו לבני המשפחות, ובייחוד לילדים.

בעקבות שינויים דרמטיים בתחום הגירושין בעשור האחרון, הן חברתיים והן משפטיים, נוצרה אי-בהירות נורמטיבית בתחומי המשמורת ומונות ילדים, הגורמת לאי-ודאות בקרב ציבור המתגרשים ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה ומקשה על גיבוש הסכמות ומתן שירותים למשפחות המצויות בהליכי גירושין ופירוד; למרות שמטרתו של חוק מהו"ת הייתה לעודד יישוב סכסוכי גירושין בהסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, בפועל ישנם חסמים לשימוש במנגנונים כאלה הן ביחידות הסיוע שליד בתי המשפט והן בסיוע המשפטי במשרד המשפטים; פעולותיו של משרד הרווחה לא התגבשו ליצירת רצף מענים טיפוליים ייעודיים למשפחות אלה, במיוחד בשלבים המוקדמים של המשבר, והוא אינו מספק כלל מענים כאלה המכוונים לילדים.

בתחום סיוע משרד הרווחה להליך המשפטי בגירושין, באמצעות עו"ס לעניין סדרי דין, נמצא כי משרד הרווחה הזניח תחום זה לאורך שנים תוך התעלמות מהשינויים שהתרחשו בו ומהעומס שהלך וגבר על עו"ס לעניין סדרי דין. הזנחה זו באה לידי ביטוי קיצוני בזמני ההמתנה הארוכים והבלתי סבירים של משפחות לתסקירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שיש בהם כדי לגרום

להתמשכות סכסוך הגירושין ולהסלמתו. תוצאת הזנחה זו היא פעמים פגיעה מילולית ואף פיזית של המשפחות ב"שליח" - עו"ס לעניין סדרי דין.

על משרדי הרווחה והמשפטים לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את הליקויים המפורטים בדוח זה, ובראש ובראשונה על משרד הרווחה לעשות בדק בית בתחומי אחריותו ולפעול לאלתר לקידום פתרונות שיש בהם כדי לצמצם את עומסי העבודה הבלתי סבירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שמשמעותם פגיעה קשה בשירות הניתן למשפחות בהליכי גירושין ופירוד.

נזקים חריפים וכואבים עלולים להיגרם למשפחות המצויות בהליכי גירושין ופירוד. לנזקים אלו השלכה שלילית מתמשכת לא רק בטווח הקצר - עד למתן ההחלטה בעניין המשפחה המתפרקת, אלא יש לה השלכה על כל פרט במשפחה ועל כולם יחד, גם בטווח הארוך. הניזוקים מכך הם ההורים והילדים ולעיתים גם משפחותיהם המורחבות. לכן החשיבות היתרה שיש למזעור ההשלכות השליליות הנובעות מהחלטת ההורים להיפרד, כך שיתאפשר לכל פרט במשפחה להמשיך בחיים תקינים ואיכותיים למרות המשבר. על משרד הרווחה לתת בידי עו"ס לעניין סדרי דין את הכלים המתאימים וההכשרות הרלוונטיות בכדי שיוכלו לעמוד במשימה קשה וחשובה זו.

מבוא

1. הליכי גירושין בין בני זוג נשואים או הליכי פירוד בין "דועים בציבור", ולהם ילדים משותפים, הם ההליכים על פי חוק שהורים בני זוג נדרשים לעבור על מנת להסדיר את חלוקת הרכוש והטיפול בילדיהם מעת שעברו לחיות בנפרד זה מזה (להלן - הליכי גירושין)⁵.

בשנת 2016 התגרשו בישראל כ-14,800 זוגות⁶. על פי מחקרים, הליך הגירושין עלול להשפיע באופן ממשי על מארג חייהם של בני המשפחה לאחר הגירושין; רבים מהם חווים לחץ אישי, משפחתי, כלכלי, חברתי ומשפטי בעל השפעות בטווח הקצר והארוך על כל בני המשפחה. סכסוך הורי על רקע גירושין או פירוד עלול לגרום לילדים לתופעות קשות כמו דיכאון, חרדה, תחושת נטישה, הערכה עצמית נמוכה ומסוגלות חברתית ולימודית נמוכות יותר⁷. סכסוך גירושין בעצימות גבוהה⁸ אף עלול לגרום במקרים קיצוניים למצב של כישלון קשר (Contact Failure) שבו הילדים פוסקים מלראות את אחד ההורים⁹.

2. מעורבות המדינה בהליכי הגירושין היא בראש ובראשונה בהסדרה הפורמלית של הקשר בין ההורים לאחר הגירושין או הפירוד, בהתאם לפסקי דין של בתי המשפט לענייני משפחה או בתי הדין הדתיים (להלן גם - בית המשפט). כאשר ההורים אינם מסכימים על הסדרי המשמורת ועל זמני השהייה של הילדים אצל כל אחד מהם, בית המשפט מסתייע לצורך החלטתו בעניינים אלה בשירותי הרווחה הניתנים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה או המשרד) באמצעות עובדים סוציאליים לעניין סדרי דין (להלן - עו"ס ס"ד). עו"ס ס"ד מבצעת¹⁰, על פי החלטה שיפוטית, הערכה מקצועית בכתב, לרבות מתן חוות דעת על סוגיות הורות, על טובת הילדים ועל דילמות הנוגעות להגנה מפני אלימות במשפחה (להלן גם - תסקיר). משרד הרווחה פעל להבניית תבנית חדשה ואחידה של התסקיר (להלן - התסקיר החדש). מינואר 2017 כל עו"ס ס"ד נדרשות לפעול על פי תבנית זו בלבד.

לצד בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים פועלות יחידות סיוע (להלן - יח"ס) שהוקמו מכוח סעיף 5 לחוק בית-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, או מכוח חוק בתי דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011,

5 לצורך גירושין נדרשת גם התרת הנישואין באמצעות "גט" בבית הדין הרבני, בעוד שפירוד בין "דועים בציבור" אינו מצריך הליך כזה.

6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הודעה לתקשורת - ישראל במספרים ערב ראש השנה תשע"ט** (נתונים נבחרים מהלוחות השנתיים 2018), 4.9.18.

7 יואה שורק, "ההערכות של ילדים להורים גרושים את איכות חייהם: גורמי חוסן וסיכון", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, 2017, האוניברסיטה העברית בירושלים.

8 מקרים שבהם הקונפליקט בין ההורים קשה עד כדי סכסוך הורי, ועל פי רוב הוא מאופיין בהתדיינות משפטית הכוללת הגשת כתבי תביעה שבהם הצדדים מטיחים האשמות זה נגד זה, הבאת עדים, חקירות פרטיות וקיום חקירות בין כותלי הערכאות השיפוטיות.

9 פיליפ מרכוס, "ניכור הורי וסרבנות קשר: כיצד למנוע כשלון קשר בין ילד להורה", **רפואה ומשפט**, 2018 (הוצע לפרסום).

10 מאחר שמרבית עו"ס ס"ד הם נשים תהיה ההתייחסות בדוח זה בלשון נקבה.

על מנת לתת שירותי אבחון, ייעוץ וטיפול למשפחות ולשמש גורם מסייע לבתי המשפט בסכסוכים אלה. שירות זה הינו באחריות משרד הרווחה וניתן באמצעות עובדים סוציאליים (להלן - עו"ס יח"ס)¹¹.

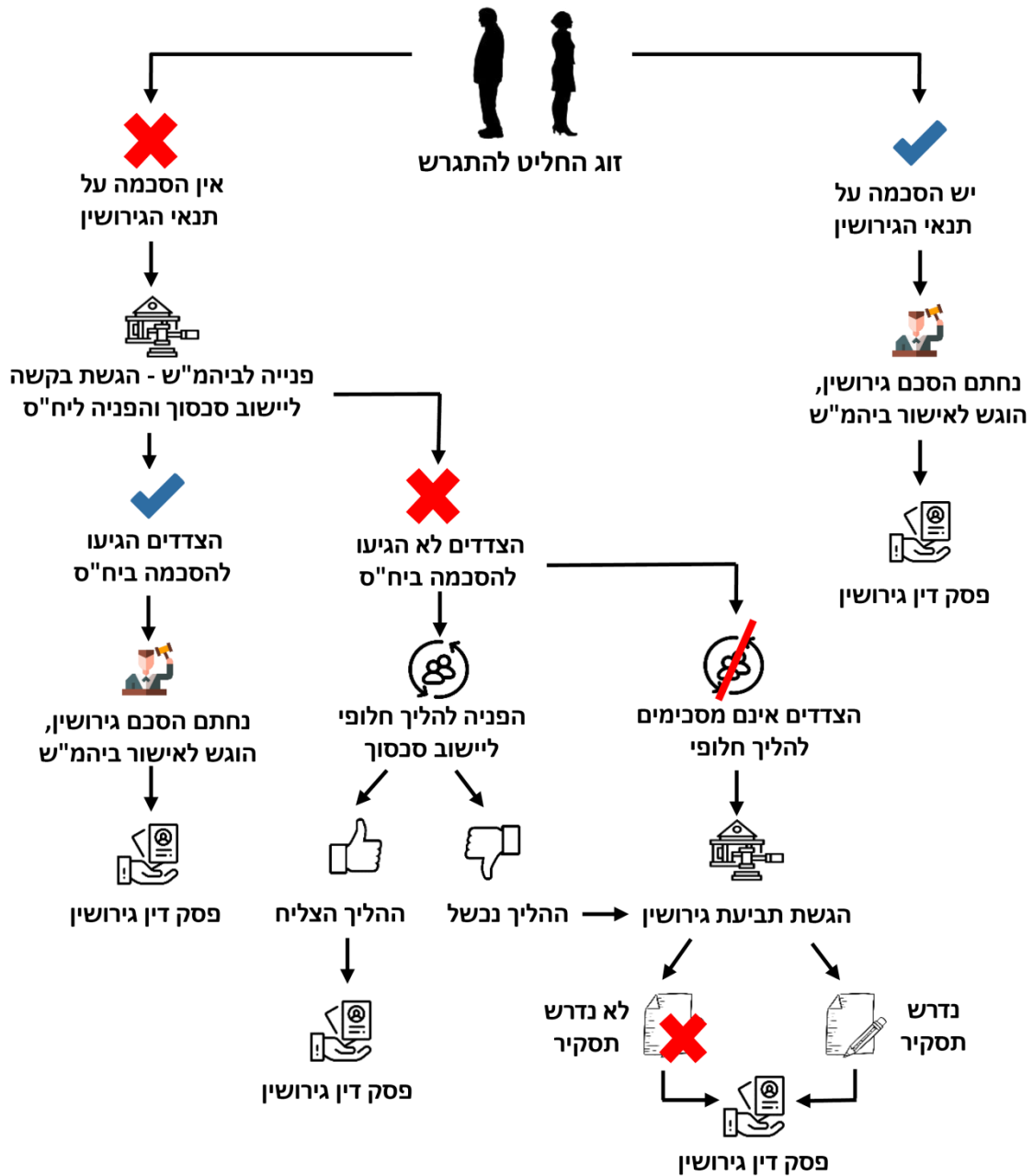
ביולי 2016 נכנס לתוקף החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ה-2014 (להלן - חוק מהו"ת)¹², שמטרתו לסייע ביישוב סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי שלום ולצמצם את הצורך בקיום התדיינויות משפטיות, מתוך התחשבות בטובת הילדים ובמכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך. לפי חוק זה, כל אדם המבקש להגיש לערכאה שיפוטית תובענה בעניין סכסוך משפחתי, יגיש תחילה לערכאה השיפוטית "בקשה ליישוב הסכסוך"; משהוגשה בקשה כאמור יזמנו הצדדים לארבע פגישות ביח"ס שליד הערכאה השיפוטית שמטרתן מתן מידע, היכרות ותיאום בין הצדדים (להלן - פגישות מהו"ת), כאשר דינה של הזמנה לפגישות אלו היא כדין הזמנה לדיון בבית המשפט. יובהר כי חוק זה אינו מחייב את הצדדים בהליך גישור.

נוסף על ההסדרה החוקית ועל מנגנוני יישוב הסכסוך כאמור, המדינה מאפשרת טיפול שיש בו כדי לסייע למשפחות המצויות בהליכי גירושין. השירות לרווחת הפרט והמשפחה שבמשרד הרווחה מופקד על הטיפול במשפחות כאלה, והוא ניתן בין היתר באמצעות עו"ס יח"ס במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. על כך יש להוסיף גם את התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי¹³, מרכזי קשר¹⁴, מרכזי הורים-ילדים¹⁵ ותוכנית תיאום הורים¹⁶.

להלן בתרשים 2 מוצגות התחנות המרכזיות שזוג העומד להתגרש עובר עד חתימת הסכם הגירושין, ובתרשים 3 מוצגים השירותים המיועדים למשפחות המצויות בהליכי גירושין:

- 11 יצוין כי בעקבות המלצות "הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה" משנת 2004, בדבר יישום ה"אמנה בדבר זכויות הילד", עוגנה בתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, הוראה שעניינה השתתפות של ילדים בהליכי בית המשפט הנוגעים להם, בסייגים המופיעים שם. הוראה זו כוללת בין היתר את מתן ההדמנות לילדים להשמיע את קולם ולהביע את רגשותיהם, דעותיהם ורצונותיהם. בהתאם לכך, ובעקבות הצלחתה של תוכנית חלוץ שנערכה בתחום זה בשנים 2006 עד 2007, נפתחו ביח"ס מחלקות לשמיעת ילדים (מש"י) שמטרתן לאפשר לילדים להשמיע את קולם בעניינים הנוגעים להם לפני שהשופט מחליט בעניינם.
- 12 חוק מהו"ת מבוסס על עיקרי המלצותיו של צוות היגוי לעניין הגישור בבתי המשפט לענייני משפחה ובבתי הדין הדתיים, בראשותו של השופט בדימוס יצחק שנהב (להלן - ועדת שנהב), שפורסמו בשנת 2005. יודגש כי החוק נכנס לתוקף כהוראת שעה התקפה לשלוש שנים.
- 13 מסגרות מקצועיות שנועדו לסייע למשפחות המצויות במשבר עקב שינוי בחייהן, לרבות פירוד וגירושין.
- 14 מסגרות מוגנות המיועדות לקיום מפגשים בין הורים לילדיהם, הנמצאים במצבים של קונפליקטים במשפחה על רקע פירוד, גירושין או אלימות וסיכון.
- 15 מסגרת טיפולית רב-מקצועית המתמקדת בשינוי ובשיפור של מערכת היחסים בין הילדים להורים.
- 16 מודל התערבות מובנה וממוקד שמטרתו לסייע להורים המסוכסכים לנהל דיאלוג הורי ולהגיע להחלטות משותפות בכל הקשור לילדיהם. ההפניה לתוכנית זו יכולה להיות רק באמצעות ערכאה שיפוטית, והיא מותנית בהקפאת ההתדיינויות המשפטיות וכרוכה בהשתתפות עצמית של בני הזוג.

תרשים 2: הליך הגירושין



תרשים 3: השירותים למשפחות בהליכי גירושין



על פי נתוני משרד הרווחה (העיוגולים שצבעם כהה הם שירותים ציבוריים).

3. הסדרה מהירה ועניינית של חלוקת הרכוש ושל הטיפול בילדים לאחר הפירוד בין ההורים מסייעת על פי רוב בשימור יחסים תקינים בין ההורים ובין ההורים לילדיהם; לעומת זאת, סכסוך גירושין בעצימות גבוהה עלול ליצור מחסומים ומכשולים חדשים בקשרי המשפחה ולהקצין את עמדות הצדדים, וכתוצאה מכך להקשות על האפשרות ליישובו של הסכסוך האישי-רגשי.

נוכח ההשלכות הקשות וארוכות הטווח שעלולות להיות להליכי הגירושין על כל בני המשפחה, ובפרט על הילדים, חשוב שהמנגנון שהמדינה מפעילה והשירותים שהיא מספקת לטיפול באותן משפחות יהיו מותאמים ואפקטיביים ויטיבו עם המשפחות, ובודאי לא יגרמו להחמרת מצבן.



נוכח ההשלכות הקשות וארוכות הטווח שעלולות להיות להליכי הגירושין על כל בני המשפחה, ובפרט על הילדים, חשוב שהמנגנון שהמדינה מפעילה והשירותים שהיא מספקת למשפחות יהיו מותאמים ואפקטיביים ולא יגרמו להחמרת מצבן



פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2017 עד אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין, ובכלל זה את התאמת השירותים לשינויים שחלו בתחום הגירושין בשנים האחרונות, את הפעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו ואת סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי במסגרת עבודת עו"ס ס"ד. הבדיקה נערכה במשרד הרווחה ובכמה רשויות מקומיות. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובהנהלת בתי המשפט.

מידע נוסף נאסף בארבעה אמצעים מתודולוגיים ואלה הם:

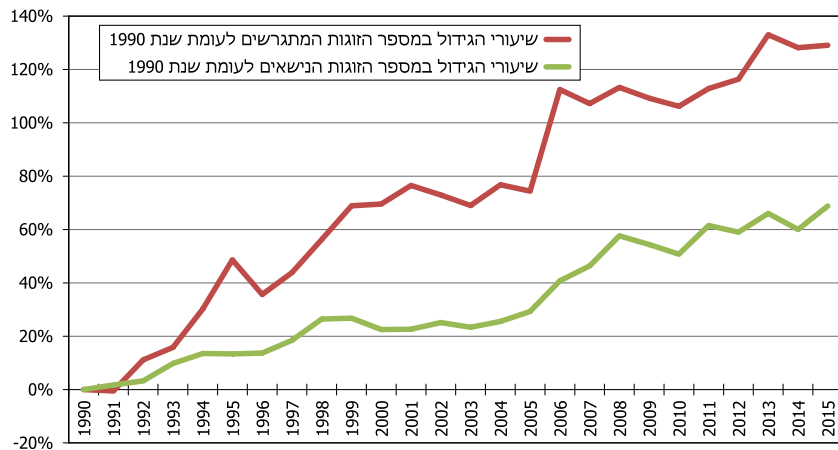
שאלון עו"ס ס"ד: בסיוע מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל נוסח שאלון לעו"ס ס"ד (להלן - שאלון משרד מבקר המדינה או השאלון). השאלון נשלח ל-298 עו"ס ס"ד המועסקות ב-66 רשויות מקומיות שנדגמו באופן אקראי וכן בארבע הרשויות המקומיות הגדולות בכל אחד מארבעת מחוזות משרד הרווחה - תל אביב-יפו, חיפה, ירושלים ובאר שבע; תשובות התקבלו מ-198 עו"ס ס"ד (66%). 47% השיבו באופן מלא על השאלון ו-53% השיבו באופן חלקי; **ניתוח איכותני של 78 תסקירים¹⁷; שתי קבוצות מיקוד:** קבוצה של אבות גרושים וקבוצה של אימהות גרושות; **פנייה להנהלת בתי המשפט:** צוות הביקורת שלח מספר שאלות להנהלת בתי המשפט להתייחסות פורום סגני נשיאי בתי המשפט לענייני משפחה. באוקטובר 2018 ענתה הנהלת בתי המשפט בשם מערכת בתי המשפט לשאלות אלה (להלן - מערכת בתי המשפט).

17 מתודת מחקר מסוג ניתוח תוכן היא קידוד שיטתי של טקסטים כתובים המאפשר לאתר תמות העולות מתוך הטקסטים ויכולות להסביר את התופעה הנחקרת. איסוף התסקירים נעשה באמצעות ארבעה מחוזות משרד הרווחה. כל מחוז התבקש להעביר למשרד מבקר המדינה לפחות 10 תסקירים שנכתבו מינואר 2017 שבהם מעורבות החלטות על ילדים בנוגע למשמורת ומני שהייה לפי קריטריונים שנקבעו בסיועו של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

אי-הבהירות הנורמטיבית בתחום הגירושין והשלכותיה

השינוי החברתי בתחום הגירושין: בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת התגרשו כ-2,000 זוגות בשנה, בתחילת המאה העשרים ואחת גדל מספרם לכ-10,000 בשנה, וכאמור בשנת 2016 התגרשו כ-14,800 זוגות¹⁸. יצוין כי משנת 1990 לא חל שינוי ניכר במספרם של הזוגות הנישאים מדי שנה. גם המספר המצטבר של הילדים החיים במשפחה חד-הורית שבראשה עומד הורה גרוש עלה מכ-147,500 בשנת 2010 לכ-162,000 בשנת 2015¹⁹. להלן בתרשימים 4 ו-5 מוצגות מגמות אלה:

תרשים 4: שיעורי הגידול במספר הזוגות המתגרשים והזוגות הנישאים לעומת שנת 1990

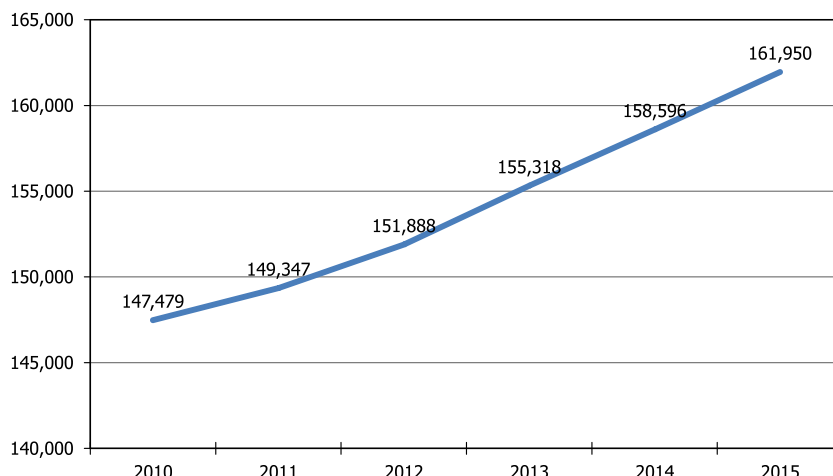


על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

18 ראו ה"ש מס' 6.

19 המועצה הלאומית לשלום הילד, **ילדים בישראל - שנתון 2016**, ינואר 2017.

תרשים 5: מספר הילדים החיים במשפחות חד-הוריות שבראשן עומד הורה גרוש, 2010 עד 2015



על פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד.

הליכי הגירושין נטועים עמוק בשדה המשפטי, דהיינו כדי שהסכם גירושין יהיה תקף עליו לקבל אישור של ערכאה משפטית (אזרחית או דתית), וזאת נוסף על דינים שונים החלים בנוגע להחזקת הילדים ולחלוקת הרכוש. בין היתר, סעיף 25 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע שאם אין הסכמה בין ההורים לגבי החזקת הקטין וזכויות ההורה שאינו מחזיק בו, יכריע בית המשפט כפי שייראה לו "לטובת הקטין". עיקרון זה המעוגן בחקיקה ממחיש את מחויבותה של המדינה לשמירה על טובת הילד ולהגנה עליו מפני כל אינטרס אחר²⁰.

השינויים החברתיים כמצוין לעיל הם חלק משינויים בתפיסות החברתיות והמשפטיות שהיו דומיננטיות במשך שנים במדינות מפותחות רבות; כך גם בנוגע למשמורת קטינים. העלייה התלולה בשיעורי הגירושין כאמור הגדילה את מספר ההורים הנאבקים ביניהם על המשמורת והגבירה את העניין הציבורי בהסדרתה. שינויים בתפיסות מגדריות, כמו שוויון בחלוקת התפקידים בין אימהות ואבות, הביאו בין היתר להתפתחותם של קריטריונים שונים להכרעות משמורת, דוגמת "משמורת משותפת" (Joint Custody)²¹; כך גם המגמה של מעבר מיישוב סכסוכי גירושין באמצעות התדיינות משפטית אדוורסרית (לעומתית) בבית המשפט לדרכי יישוב סכסוך חלופיות כמו גישור. חוק מהו"ת הנזכר לעיל, שמטרתו לסייע ביישוב סכסוכים משפחתיים בהסכמה ובדרכי

20 ראו דפנה הקר, "הורות במשפט - מאחורי הקלעים של עיצוב הסדרי משמורת וראייה בגירושים", **סדרת מגדרים**, הוצאת הקיבוץ המאוחד בע"מ (2008), עמ' 154.

21 שם, עמ' 16 עד 17.

שלום ולצמצם את הצורך בקיום התדיינות משפטית, מתוך התחשבות בטובת הילדים ובמכלול ההיבטים הנוגעים לסכסוך, משקף מגמה זו.

אי-בהירות משפטית: ביטוי לשינויים אלו ניכר גם בשדה המשפט הישראלי. אחת הדוגמאות לכך היא בנושא המשמורת על הילדים. בשנים האחרונות נרשמה עלייה במספר סכסוכי המשמורת, ובפרט במספר המקרים שבהם אחד הצדדים תובע משמורת משותפת. נוסף על כך, אם בעבר הייתה התפיסה המקובלת בבתי המשפט כי משמורת משותפת תיתכן רק בנסיבות של הסכמה בין הצדדים, כיום ניתן למצוא פסיקה של הערכאות הנמוכות הקובעת משמורת משותפת גם כאשר הסכסוך ההורי עמוק וקיימים קשיי תקשורת חמורים בין ההורים²². אולם, החקיקה העוסקת בנושא זה לא השתנתה.

דוגמה נוספת היא תשלום מזונות לילדים. בישראל, על פי החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959, הורה מחויב לדאוג לצורכי ילדיו הקטינים לפי הדין האישי (הדין של העדה הדתית). בדין העברי, החיוב הבסיסי במזונות הוא עבור צרכיהם ההכרחיים של הילדים עד גיל שש, ובתי המשפט פירשו חיוב זה כחל על האב בלבד ללא קשר ליכולתו הכלכלית²³. מתחילת שנות האלפיים ניכרת שונות בפסיקתם של בתי המשפט בעניין גובה המזונות בהסדרים של משמורת משותפת. בשנת 2012 המליצה הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים בישראל, בראשותו של פרופ' שיפמן (להלן - ועדת שיפמן), על קביעת דין אחד שלפיו האחריות והחובה לתמוך כלכלית בילד יוטלו באופן שווה על שני ההורים, זאת על פי היכולת הכלכלית של כל אחד מהם ובהתחשב במשך הזמן שבו הילד שווה אצל כל אחד מהם. בהיעדר פתרון חקיקתי, ונוכח השונות בפסיקות בתי המשפט לענייני משפחה, ניסו בתי המשפט המחוזיים בשנים האחרונות לקבוע כללים לחישוב דמי המזונות במשמורת משותפת²⁴.

ביולי 2017 קבע בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של שבעה שופטים, בבע"מ 919/15 (להלן - בע"מ 919)²⁵, בנוגע לקביעת גובה המזונות שישלמו הורים לילדיהם (מעל גיל שש), שחובת התשלום חלה על שני ההורים כלפי ילדיהם על פי כלל משאביהם הכלכליים. פסק הדין עורר דיון ער בנוגע להסדרים החלים בתחום המזונות בכלל ובעת משמורת משותפת בפרט²⁶.

22 ראו רות הלפרין-קדרי, קרן הורוביץ, שי זילברברג, "על הכאוס בקביעת דמי מזונות במצבי משמורת משותפת: מבט ביקורתי על הפסיקה ועל המלצות ועדת שיפמן", **משפט ועסקים**, י"ט (2016), עמ' 1235 עד 1269.

23 בשנת 1944 קבעה הרבנות הראשית תקנה שהרחיבה את חיוב המזונות עבור הצרכים ההכרחיים של ילדים עד גיל 15. ראו יואב מא"ה, **מהפכת מזונות הילדים: בעקבות פסיקת בית המשפט העליון בבע"מ 919/15**, 2018 (עתיד להתפרסם, **הארץ דין**), עמ' 1 עד 2.

24 ראו רות הלפרין-קדרי, קרן הורוביץ, שי זילברברג, "על הכאוס בקביעת דמי מזונות במצבי משמורת משותפת: מבט ביקורתי על הפסיקה ועל המלצות ועדת שיפמן", **משפט ועסקים**, י"ט (2016), עמ' 1239 עד 1240.

25 בע"מ 919/15 **פלוני נ' פלונית** (פורסם במאגר ממוחשב, 19.7.17).

26 ראו שחר ליפשיץ, ענת ליפשיץ, **מזונות ילדים בגילאים 6 עד 15, במצבי משמורת משותפת? מבט פרשני וגישורי בעקבות בע"מ 919/15**, 2018 (טרם פורסם).

בפסק דין אחר, מיולי 2018²⁷, קבע בית המשפט לענייני משפחה בפתח תקווה כי במקרים מסוימים הדין החדש כשלעצמו יכול לשמש שינוי בנסיבות המצדיק שינוי בגובה המזונות, אף שלא חל בהם שינוי נסיבות מהותי²⁸; ואילו בפסק דין מספטמבר 2018²⁹ קבע בית המשפט כי הלכת בע"מ 919 לא תשמש עילה יחידה לשינוי הנסיבות, אלא יש להוכיח שינוי נסיבות עובדתי שיש בו כדי להצדיק את שינוי גובה המזונות.

ביולי 2018 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי הוא ער לעובדה שבע"מ 919 יצר פרשנויות שונות, והוא מודע גם לפסיקה החדשה שאיפשרה פתיחת הסכם גירושין באופן רטרואקטיבי כאמור. עוד ציין כי בעקבות ועדת שיפמן הוגשה הצעת חוק פרטית בנושא "תמיכה כלכלית של הורים בילדיהם, התשע"ז-2017"³⁰, שנועדה להסדיר את תחום מזונות הילדים. בדצמבר 2018 השיב כי הוא נוקט פעולות כדי לקדם את ההסדרה של תחום דיני המזונות, ובהן עבודת צוות כלכלנים שמונה על ידי שרת המשפטים כדי לבדוק מחדש את סוגיית "חישוב עלות גידול ילד בישראל".

נוסף על כך, בשנים האחרונות הוגשו כמה וכמה הצעות חוק הנוגעות למשמורת ילדים - רובן ככולן הצעות חוק פרטיות - המנסות להסדיר אי-ודאות זו, אך אף לא אחת מהן הבשילה לכדי חקיקה³¹.

לאור האמור, בתחום רגיש זה שבו כאמור חלים שינויים חברתיים משמעותיים, היה על הממשלה להוביל באמצעות משרד המשפטים את ההסדרה הדרושה שמטרתה צמצום אי-הוודאות המשפטית. אולם אנשי אקדמיה בתחום דיני המשפחה מסרו למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי עקב פסיקות אקטיביסטיות של בתי משפט מתרחשות תמורות יסודיות ועמוקות בתחום זה בכלל ובתחומי מזונות ומשמורת ילדים בפרט; והכול, בשעה שהחקיקה עומדת בעינה. לדעתם, מצב זה יצר כאוס והיעדר יד מכוונת למשפחות. מצב של אי-ודאות משפטית עשוי גם להקשות על הצדדים לכלכל את צעדיהם, בין היתר בנוגע לניהול ההליך המשפטי בעניינם³².

משרד המשפטים מסר ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה כי הוא מודע לבעייתיות שנוצרה עקב פסיקות של בתי המשפט כאמור מחד גיסא ועיכוב

27 תמ"ש (פ"ת) 4542-03-16 א' נ' ב' (פורסם במאגר ממוחשב, 1.7.18).

28 כמו שינוי משמעותי בשכרו של אחד ההורים או בזמני השהייה.

29 עמ"ש (מרכז) 62263-10-17 ע.ל. נ' ס.ק. (פורסם במאגר ממוחשב, 17.9.18).

30 הצעת חוק פ/4258/20.

31 הצעת חוק פ/2646/17 הכשרות והמשפטיות והאפטרופסות (תיקון - ביטול חוקת הגיל הרך), התשס"ז-2007; הצעת חוק פ/4029/18 הכשרות המשפטיות והאפטרופסות (הסדרי ראייה נרחבים) (הוראת שעה), התשע"ב-2012; הצעת חוק פ/446/20 הכשרות המשפטיות והאפטרופסות (הסדרי ראייה נרחבים) (הוראת שעה), התשע"ה-2015; הצעת חוק פ/3075/20 הכשרות המשפטיות והאפטרופסות (תיקון - החלפת סעיף 25), התשע"ו-2016; הצעת חוק פ/4212/20 הכשרות המשפטיות והאפטרופסות (תיקון מס' 19) (שינוי חוקת הגיל הרך), התשע"ח-2018.

32 ראו מנחם מאוטנר, "על אי-הוודאות במשפט וכמה מהשלכותיה", **משפט וממשל**, ט' (2005), עמ' 249; על עקרון יציבות החוק ראו מרדכי נדיב, מרדכי קרמיצר, עמיר פוקס, **מדריך למחוקק**, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015, עמ' 67 עד 69.

בהליכי החקיקה מאידך גיסא. הוא ציין כי בעקבות הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין, בראשות פרופ' דן שניט משנת 2011 (להלן - ועדת שניט), הועלתה הצעת חוק הורים וילדיהם, התשע"ד-2013³³, שנפלה ברגע האחרון בכנסת התשע-עשרה. בכנסת העשרים ניסו לקדמה מחדש³⁴ ומשרד המשפטים הכין טיוטה עדכנית שלה, אך התהליך נעצר עקב לחצים פוליטיים. בסופו של דבר החליט משרד המשפטים לתמוך בהצעת החוק הפרטית משנת 2018 בנושא שינוי חזקת הגיל הרך³⁵ (פ/4212/20). לדברי נציגי משרד המשפטים, "הדרך לקידום חקיקה זו הייתה עקומה ביותר כי לא היה דיון בוועדת שרים לענייני חקיקה ולא ניתנה החלטת ממשלה בעניין". משרד המשפטים הוסיף כי הצעה זו נפלה והוגשה מחדש בשנת 2018, והוא מקדם במסגרתה חלקים מהצעת החוק הממשלתית של הורים וילדיהם, כמעטפת חשובה לצמצום התדיינויות בין הורים בסוגיה; לדעתו, יהיה בזה גם כדי להבהיר את המצב המשפטי בתחום משמורת ילדים.

מהאמור לעיל עולה כי בשנים האחרונות חלו שינויים בתחום הגירושין ונוצרה שונות בפסיקותיהן של הערכאות המשפטיות בסוגיות של משמורת, משמורת משותפת ומזונות ילדים, בעוד המצב החקיקתי נותר בעינו; כך נוצר מצב משפטי לא ברור שגרם לאי-ודאות בקרב הציבור ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה, בנוגע למצב הנורמטיבי בתחומי משמורת ומזונות ילדים.

אי-עדכון של הנחיות המקצועיות של עו"ס ס"ד: מאחר שחוות דעת של עו"ס ס"ד בתסקיר היא הכלי העיקרי המונח בידי בתי המשפט בבואם להכריע בענייני משמורת, זמני שהייה ומזונות³⁶, יש חשיבות רבה להנחיות המקצועיות הניתנות לעו"ס ס"ד ולעדכון לפי שינויי החקיקה והפסיקה שחלו בתחום הגירושין בעשור האחרון.

אף כי המצב המשפטי בענייני משמורת ומזונות ילדים אינו ברור די הצורך, עלה כי המשרד לא גיבש לעצמו תפיסת מדיניות בנוגע לסוגיות שבהן הוא מטפל, וגם לא הנחיות מקצועיות ברורות שישמשו את עו"ס ס"ד, הנדרשות להמליץ לבתי המשפט בנושאים אלה.

בהתייחס להצעות חוק שונות שהועלו בדבר שינוי חזקת הגיל הרך הביע אומנם המשרד את עמדתו המקצועית בדבר הורדת החזקה מגיל שש לגיל שלוש

33 הצעת חוק פ/1764/19. כמו כן, הועלתה הצעת חוק הורים וילדיהם, התשע"ה-2014, שמספרה 903.

34 הצעת חוק פ/3084/20 הורים וילדיהם, התשע"ו-2016.

35 חזקת הגיל הרך, המעוגנת בסעיף 25 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, התשכ"ב-1962, מניחה שטובתם של ילדים צעירים עד גיל שש להיות במשמורת אמם ועל כן על בית המשפט לקבוע כך אם אין סיבות מיוחדות להורות אחרת.

36 בית המשפט עמד בעבר על חשיבות קבלת עמדותיהם של מומחים ושל אנשי מקצוע בהליכי גירושין ועל הצורך לאמצם בהיעדר נימוקים הנוגדים עמדות אלו. לעניין זה, ראו בג"ץ 5227/97 מיכל דודי נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים, פ"ד נה(1) 453 (1998).

עו"ס סדרי דין: "אין לנו מספיק הבנה בתחום וגם לא מספיק כלים לטיפול, השיח המשפטי משתנה תדיר ומאוד דינמי והתע"ס כלל אינו מותאם"

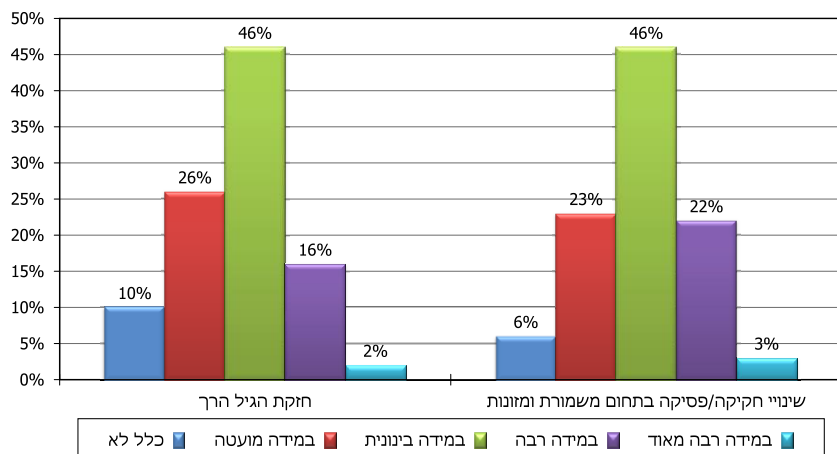
בתנאים מסוימים³⁷, אך למעט גיבוש נוהל סמכויות (ראו להלן), הוא לא עדכן את נהליו ולא פירט את מדיניותו באופן מוצהר וברור.

מתכונת עבודת עו"ס ס"ד מעוגנת בתקנון העבודה הסוציאלית 3.20 (להלן - התע"ס). התע"ס אמור לשקף את השינויים המקצועיים והחקיקתיים שחלו בדרכי עבודתה. המשרד נוהג לעדכן את התע"ס מדי פעם בפעם, ונכון למועד סיום הביקורת הנוסח העדכני הוא הנוסח שפורסם בדצמבר 2014.

בביקורת עלה כי התע"ס אינו מספק לעו"ס ס"ד הנחיות מקצועיות עדכניות בתחומי משמורת, למשל הסדרי לינה בגיל הרך בעת משמורת משותפת.

גם בתשובות עו"ס ס"ד לשאלון כמפורט להלן בתרשים 6 עלה הצורך בעדכון התע"ס:

תרשים 6: באיזו מידה לדעתך ישנה התייחסות מספקת בתע"ס או בהנחיות הפיקוח של משרד הרווחה לשינויי חקיקה/פסיקה בתחום משמורת ומזונות ולחוקת הגיל הרך?



מהשאלון עולה כי רק 25% מעו"ס ס"ד ציינו כי ישנה התייחסות מספקת במידה רבה ורבה מאוד בתע"ס ובהנחיות הפיקוח של המשרד לשינויים בתחומי משמורת ומזונות ילדים. למשל, אחת המשיבות ציינה: **"אין לנו מספיק הבנה בתחום וגם לא מספיק כלים לטיפול, השיח המשפטי משתנה תדיר ומאוד דינמי והתע"ס כלל אינו מותאם"**. כמה עו"ס ס"ד ציינו כי יש צורך בהכשרה משפטית והבהרת מושגים בסיסיים כגון משמורת משותפת

37 הדבר ייעשה באמצעות מעקב מחקרי שיבחן בין השאר את ההשפעות של שינוי זה על הילדים והוריהם, ובכפוף להקצאת המשאבים הנדרשים למשרד, אם החזקה תשונה כאמור.

ומשמעותה, וכן בהכשרה מסודרת על כל פסקי הדין שניתנו לאחרונה בענייני ילדים וההשלכות שלהם על ההליכים המשפטיים ועבודת עו"ס ס"ד.

כל אלה משליכים באופן ישיר על טיפול גורמי הרווחה במשפחות בהליכי גירושין, החל במניעת סכסוך הגירושין, דרך הסיוע ביישובו וכלה בפעולות תמיכה וטיפול במשפחות לאחר סיום ההליך המשפטי.

במענה מערכת בתי המשפט על שאלה בנושא המצב המשפטי הלא-ברור שנוצר בעקבות פסיקות חדשות בנושאי מזונות ומשמורת ילדים, היא ציינה: "מדובר בסוגיה הנוגעת לליבת העשייה השיפוטית בבתי המשפט לענייני משפחה ולפיכך, עמדת השופטים בנושא זה באה לידי ביטוי בפסיקתם. לעניין הצורך בקידום תיקון חקיקה, נציין כי למיטב ידיעתנו, הגורמים הרלבנטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מגבשים בימים אלה טיוטת תזכיר חוק שתכליתה לעגן בחקיקה את המלצות דו"ח ועדת שיפמן לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל".

בתשובתו מדצמבר 2018 ציין משרד המשפטים כי אף הוא סבור כי אי-הבהירות הנורמטיבית אשר נוצרה בתחום דיני הגירושין בישראל אינה רצויה, והוא מסכים עם האמור כי מדובר בתחום רגיש שבו ראוי לקדם הסדרה שמטרתה צמצום אי-הוודאות המשפטית. הוא ציין כי הוא חותר להביא עיקרון זה לידי ביטוי בהסדרים המשפטיים שהוא מלווה או מגבש. עם זאת, הוא הדגיש כי מדובר בנושא עדין מהבחינה הפוליטית הנוגע לסוגיות במחלוקת בשיח הציבורי והחברתי, וכן שלובות בו סוגיות הנוגעות לסמכויות בתי הדין הדתיים ולשאלת תחולתו ופרשנותו של הדין הדתי, ומשכך נערכים מאמצים רבים למצוא מתווה מוסכם בעל היתכנות פוליטית, מתוך מגמה לצמצם את הפער בין הערכאות.

בתשובתו מדצמבר 2018 מסר משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2014, מלבד עדכון התע"ס, הוא פרסם תורה מקצועית בנושא "אבחון ילדים במצבי סיכון במשבר גירושין לצורך צמצום הפגיעה בהם". לדבריו, התורה המקצועית מבהירה את הערכים המקצועיים, דרכי העבודה, הדגשים המקצועיים והרציונל המקצועי העומד מאחורי כל אחד מהם, והיא גם באה לידי ביטוי בתסקיר החדש. הוא הוסיף כי עדכונים שוטפים, הנחיות מקצועיות ופסקי דין רלוונטיים מועברים באופן שוטף לעו"ס ס"ד באמצעות הדואר האלקטרוני, באמצעות העו"סים המחוזיים ובעיקר בקבוצות עמיתים המונחות על ידם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי המשפטים והרווחה כי עליהם לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את אי-הבהירות הנורמטיבית שנוצרה בתחום זה. לאור תשובותיהן של רוב העו"ס על השאלון ספק אם דרכי העדכון שהציג משרד הרווחה אפקטיביות. ראוי שהוא ישקול אמצעים אחרים, ובראש ובראשונה לעדכן את הוראותיו ונהליו ואף לקיים הכשרות בנושא; והכול, כדי לצמצם את השלכות אי-הבהירות הנורמטיבית על עבודתן של עו"ס ס"ד.

פעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו

מחקרים מראים שלהליכי גירושין ולהתדיינות שבין ההורים לאחר הגירושין יש השפעות קשות על מצבם הרגשי של ילדים, והשפעות אלה מחריפות ככל שההליכים מתארכים ומתנהלים באופן לוחמני - סכסוך גירושין בעצימות גבוהה.

ההכרה בחשיבות הסיוע למשפחות בשלבים המוקדמים של הגירושין עלתה בישראל כבר לפני כשלושה עשורים, במסגרת דוח של הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה משנת 1986 בראשותו של השופט בדימוס אלישע שינבויים ז"ל³⁸. בדוח זה צוין כי יש לחייב הורים לילדים קטינים המבקשים להתגרש, לקבל ייעוץ בגוף ציבורי שהמדינה תקים ויפעל בפיקוחה, וכי מימון הייעוץ יחולק בין ההורים ובין המדינה. גם בדוח ועדת שניט משנת 2011 הודגשה חשיבות ההסתייעות בגורמים טיפוליים ומייעצים בהליכי הגירושין.

מחסור במנגנונים ליישוב הסכסוך בהסכמה

הניסיון במדינות רבות בעולם הצביע על כך ששימוש במנגנונים חלופיים לבית המשפט בסכסוכים משפחתיים - מנגנונים ליישוב סכסוכים בהסכמה - יעיל מאוד, ובמקרים רבים מונע את הצורך בהגשת תביעה לבית המשפט.

ההליך העיקרי מסוג זה הוא הגישור³⁹, שבו צד שלישי ניטרלי (המגשר) נועד עם בעלי הדין כדי להביאם לידי הסכמה ליישוב הסכסוך מבלי שיש בידו סמכות להכריע בו⁴⁰. להליך יתרונות משמעותיים לעומת ההליך המשפטי; הוא מהיר יחסית ונוח לצדדים ועלותו נמוכה לעומת עלות ייצוג משפטי והוצאות נלוות. ההליך מאפשר להגיע לעמק השווה באופן מוסכם ומתוך גמישות לגבי תוצאותיו. הליכים חלופיים, כמו הגישור, גם תורמים להפחתת אי-הוודאות המשפטית המאפיינת הליכים משפטיים בכלל⁴¹. אם הגישור אינו צולח, עדיין שמורה לצדדים הזכות לפנות להליך משפטי.

38 המלצות דוח שינבויים היו הבסיס לחקיקת חוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ובעקבותיו להקמת יח"ס.

39 ראו ענת ענבר, חיה נבו, סוזן להמן, "יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה - עשור לפעילותן", **משפחה במשפט**, ב' (2009), עמ' 25 עד 51.

40 כהגדרתו בסעיף 79ג(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

41 ראו מנחם מאוטנר, "על אי-הוודאות במשפט וכמה מהשלכותיה", **משפט וממשל**, ט' (2005), עמ' 258.

הליך נוסף הינו פגישות מהו"ת. בשנת 2016 יזם משרד הרווחה מחקר הערכה מלווה ליישום הוראות חוק מהו"ת. ממצאי מחקר זה, שפורסמו בינואר 2019, מצביעים על עמדות חיוביות של המשפחות הפונות כלפי החוק ועל תוצאות מעודדות של קיום פגישות מהו"ת, התומכות בהמשך יישומו של החוק ביח"ס⁴². גם משרד המשפטים יזם מחקר משותף עם מחלקת המחקר של הרשות השופטת בנושא זה, אך הוא טרם הסתיים עד מועד סיום הביקורת. באוקטובר 2018 מסרה מערכת בתי המשפט למשרד מבקר המדינה כי "ניתן לומר כי ככלל, החוק הביא לשינוי חיובי באווירה בקרב המתדיינים ולהגעתם לבית המשפט עם בשלות והבנה טובה יותר של ההליך ומשמעותו. בחלק מהמקרים נראה כי פגישת המהו"ת ביחידת הסיוע אף הביאה להנמכת 'גובה הלהבות' באופן המקל על בית המשפט להביא את הצדדים להסכמות באולם המשפט". בתשובתה מדצמבר 2018 ביקשה מערכת בתי המשפט להבהיר כי "ניתן לומר בשלב זה בזהירות המתבקשת, כי כניסת החוק לתוקף הביאה בתחילה לירידה מסוימת במספר ההליכים המוגשים לבתי המשפט למשפחה לפי החוק, ואולם היקף הירידה והטעמים לה כמו גם השאלה אם נמשכת מגמת הירידה או שמא חל שינוי במגמה זו, טרם נבחנו כל צרכם וכאמור אלה ייבחנו במחקר. זאת ועוד, על אף הירידה המסוימת שחלה במספר ההליכים בסמוך לכניסת החוק לתוקף, נראה כי עדיין אין הקלה בעומס, בין היתר, מאחר שהחוק החדש העמיס על שופטי בית המשפט לענייני משפחה בקשות טכניות רבות הנובעות מיישום החוק, כמו גם בקשות לסעדים זמניים או דחופים. פתרון מערכתי בדמות רשם ייעודי לבקשות הטכניות עשוי להביא להקלה בעומס הבקשות על שופטי המשפחה ולשיפור בשירות הניתן לציבור המתדיינים".

משרד מבקר המדינה בדק את החסמים המקשים על יישוב סכסוכים בהסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, הנוגעים ליח"ס שליד בתי המשפט ולסיוע המשפטי במשרד המשפטים. להלן הממצאים:

יחידות הסיוע שליד בתי המשפט (יח"ס)

חוק מהו"ת קובע כי הפניה ליח"ס היא הליך מחייב - על בן הזוג הפונה לבית המשפט למלא טופס "בקשה ליישוב סכסוך", ולאחר הגשתו יוזמנו בני הזוג ליח"ס. דינה של הזמנה זו כדין הזמנה לדיון בבית המשפט⁴³.

יח"ס פועלות כתחנה ראשונה למתן מידע למתגרשים על ההליכים המשפטיים ועל ההשלכות של הגירושין ושל כל עניין אחר בסכסוך משפחתי עליהם ועל ילדיהם; למתן מידע על החלופות העומדות לרשותם שיש בהן כדי לסייע להם ליישב את הסכסוך בהסכמה ובדרכי שלום (דוגמת גישור); ולמתן מידע על

42 ב-58% מן המשפחות הסתיימו הסכסוך המשפטי בתוך שלושה חודשים מסיום פגישות מהו"ת, ולרוב בדרכי שלום והסכמה; ב-26% מן המשפחות המשיך הסכסוך המשפחתי להתנהל בדרך חלופית להכרעה שיפוטית; ובשאר המשפחות (16%) לא נפתר הסכסוך המשפטי ולא דווח על ניהולו בדרך חלופית כלשהי. להרחבה ראו טלי באייר-טופילסקי ויואה שורק, "יישום חוק המהו"ת ביחידות הסיוע - מחקר ארצי", מאירס-ג'וינט-ברוקדייל (2019).

43 לפגישה הראשונה הצדדים מוזמנים ללא באי כוחם, אך מהפגישה השנייה הם רשאים לצרפם.

המענים הטיפוליים שהם וילדיהם יכולים לקבל. כמו כן, הפגישה ביח"ס נועדה להקל, ככל שניתן, את סערת הרגשות שהם מצויים בה, כך שיוכלו לקבל החלטות נבונות ולפתור את המחלוקות ביניהם ללא התערבות בית המשפט. מספר הפגישות ביח"ס מוגבל לארבע וההליך כולו צריך להסתיים בתוך 45 ימים, כאשר לעו"ס יח"ס הסמכות להאריכו על פי הצורך ב-15 ימים נוספים, כלומר עד 60 ימים. פגישות אלו אינן כרוכות בתשלום.

חסמים לגיבוש הסכמות ביח"ס

1. התקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה), התשע"ו-2016, קובעות כי בפגישת המהו"ת האחרונה, ועל בסיס ההיכרות עם הצדדים, תמליץ עו"ס יח"ס לבני הזוג על ההליך המתאים לדעתה ליישוב הסכסוך. ככלל, יח"ס מפנות את בני הזוג המתאימים לגישור, והם אמורים לבחור באופן עצמאי, מתוך רשימת מגשרים, מגשר פרטי המוסכם על שניהם. ביח"ס מועסקים גם עורכי דין שתפקידם לתת לצדדים מידע על ההליך המשפטי ועל ההליכים האלטרנטיביים הקיימים ליישוב הסכסוך, ולסייע להם בגיבוש הסדרים זמניים והסכמות עקרוניות.

רק במקרים מיוחדים העונים על הקריטריונים שקבע משרד הרווחה ניתן לקיים הליך גישור מלא במסגרת היח"ס⁴⁴; למשל, במקרים שמתעוררות בעיות רגשיות קשות אצל אחד הצדדים המחייבות התייחסות טיפולית, או בעיות רגשיות, תפקודיות או פיזיות אצל אחד הילדים, המצריכות התייחסות מיוחדת בהליך הגישור, וכן כשקיימים פערי כוח משמעותיים וקיצוניים בין בני הזוג.

על פי משרדי המשפטים והרווחה, רבים מהזוגות המתגרשים שטופלו ביח"ס, אף שהם אינם עונים לקריטריונים של מקרים מיוחדים כאמור, מביעים רצון להשלים את הליך הגישור ביחידה עצמה מבלי להזדקק לפנייה לבעלי מקצוע חיצוניים, אך בפועל אין על כך מענה.

בדצמבר 2018 השיב המשרד כי אכן טוב היה לו היה ניתן להציע ליותר זוגות לקיים הליך גישור בתוך יח"ס מאשר מתאפשר כיום, והסביר כי אחת הסיבות למיעוט במספר המקרים המקבלים שירות לניסוח הסכמים בתום הליך גישור קשורה במחסור בתקני עו"ס ועו"ד.

בהתייחס לאפשרות של קיום הליך גישור וגיבוש הסכם גירושין ביח"ס מסרו נציגי לשכת עורכי הדין בתחום דיני המשפחה למשרד מבקר המדינה בתשובתם מדצמבר 2018, כי לדעתם רצוי כי עורכי הדין ביח"ס יתייעצו עם עורכי דין חיצוניים לצורך גיבוש הסכם גירושין ומתן ייעוץ משפטי.

במענה על שאלת משרד מבקר המדינה אם מן הראוי לשקול לתת בידי יח"ס סמכויות וכלים לקיים הליך גישור שבסופו יובא הסכם גירושין לאישור

44 שירותי גישור וסיוע בגיבוש הסכמים זמניים ניתנו ביח"ס כבר לפני חקיקת חוק מהו"ת, וזאת באמצעות עו"ס יח"ס ועל בסיס מודל גישור ייחודי שפיתחו יח"ס בשנת 2002.

העברת האחריות
בעניין בחירת המגשר
למתדיינים הניצים
עצמם איננה תואמת
את אופיו של סכסוך
הגירושין המאופיין על
פי רוב בעצימות
גבוהה, בייחוד בשלב
המוקדם של הסכסוך

בית המשפט, השיבה מערכת בתי המשפט באוקטובר 2018: "אנו סבורים כי ככל שיוקצו ליחידות הסיוע המשאבים הדרושים לכך, עשוי הדבר להביא לעלייה בכמות ההסכמים שיגובשו. המצב הנוכחי שבו במרבית המקרים מופנים בעלי הדין לרשימת מגשרים על מנת שיאתרו מגשר המוסכם עליהם באופן עצמאי מפחית להערכתנו את הסיכוי להגעה להסכם, וזאת אף בהתעלם משיקולי עלות הליך הגישור החיצוני".

מהאמור לעיל עולה כי אף שיש זוגות רבים המעוניינים ובשלים לסיים את הליך הגירושין כבר בשלב הפגישות ביח"ס, בפועל אפשרות זו סגורה בפניהם, למעט במקרים מיוחדים שהגדיר משרד הרווחה, והם נאלצים לפנות לבעלי מקצוע חיצוניים פרטיים - עורכי דין, מגשרים ואחרים. תהליך זה, מלבד היותו כרוך בזמן ובעלויות גבוהות, גם מסכן את ההסכמות שכבר הושגו ביח"ס ועלול לגרום לצדדים להקצין עמדותיהם ולהסלים את הסכסוך.

בתשובתו מסר משרד המשפטים כי נראה שהניסיון שנצבר במהלך יישום חוק מהו"ת מלמד כי יהיו יתרונות לגיבוש הסכמים ביח"ס, בוודאי במקרים שבהם מדובר בסכסוכים לא מורכבים או כאלה הבשלים ליישוב מהיר.

על משרדי המשפטים והרווחה לבחון כיצד ניתן לתת מענה על הצורך של בני זוג המעוניינים בכך, לסיים את הליך הגירושין כבר במסגרת יח"ס, אם באמצעות עורך דין מטעם יח"ס, אם בסיוע עורך דין חיצוני בעל ניסיון לצורך גיבוש ההסכם הסופי ואם בדרך אחרת.

2. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2018 ציין הסיוע המשפטי (משרד המשפטים) כי לאחר בחינה מעמיקה של תהליך הפניית בעלי הדין למגשרים על ידי יח"ס, במתכונתו הנוכחית, הוא זיהה קושי מרכזי בכך שבשונה מתהליכי ניתוב תיקים בהליכים המתנהלים בבתי המשפט בתיקים אזרחיים - בהם פגישת המהו"ת נערכת עם מגשר שזהותו נקבעה מראש ע"י הנהלת בתי המשפט, בלא צורך שהצדדים יגיעו להסכמה לגבי עצם הליך הגישור או לגבי זהות המגשר ורק לאחריה מחליטים הצדדים אם להמשיך להליך גישור אם לאו - הרי שבהליכי יישוב סכסוך בבית משפט לענייני משפחה, פגישות המהו"ת נערכות עם עו"ס יח"ס, בסיומן מועברת לצדדים רשימת מגשרים כללית וארוכה. הצדדים, המצויים בסכסוך בעצימות גבוהה, נדרשים להחליט יחד האם הם מסכימים לפנות לגישור וככל שישנה הסכמה, עליהם להסכים על זהות המגשר ולתאם עימו פגישה במשותף.

לדעת הסיוע המשפטי, העברת האחריות בעניין בחירת המגשר וקביעת המועד לפגישה עימו למתדיינים הניצים עצמם אינן תואמות את אופיו של סכסוך משפחתי, ובפרט סכסוך גירושין המאופיין על פי רוב בעצימות גבוהה, בייחוד בשלב המוקדם של הסכסוך; במצב דברים זה, אף אם הצדדים מסכימים על עצם הפנייה לגישור, רוב המתדיינים יתקשו להסכים

על מגשר ולתאם יחד מועד לפגישה עימו. מטעמים אלה, הוא סבור כי לצורך הפעלה יעילה ומיטבית של הליכי הגישור, יש להביא את הצדדים לידי הסכמה על שם המגשר ומועד הפגישה עימו, ולא רק ליידע על עצם האפשרות לגישור והעברת רשימה שמית של מגשרים, כפי שנעשה בפועל.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הבדיקה שביצע הסיוע המשפטי במשרד המשפטים בעקבות הביקורת בנושא מנגנון ההפניה לגישור ביח"ס. בהמשך להמלצת משרד המשפטים, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה, בתיאום עם משרד המשפטים, לבחון דרכים לעגן בנוהל מנגנון להפניית בני זוג המעוניינים לקיים הליך גישור ביח"ס, באופן שזוהות המגשר ומועד הפגישה הראשונה עימו יסוכמו כבר במסגרת פגישות המהו"ת.

3. על פי תקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשע"ח-2017, היה על משרד המשפטים לפרסם רשימת מגשרים עד יולי 2018, אך נכון למועד סיום הביקורת טרם פורסמה רשימה מעודכנת. כתוצאה מכך, בידי זוגות המעוניינים בהליך גישור יש רשימת מגשרים זמנית בלבד ורחבה מאוד, וזאת בגלל היעדר האפשרות לבחינה מהותית של המגשרים במסגרתה.

ביולי 2018 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי הרשימה צפויה להתפרסם בספטמבר 2019.

בתשובתו מסר משרד המשפטים כי מאז תחילת יישום חוק מהו"ת (יולי 2016) לא נצבר די ניסיון בהפניית משפחות לגישור בשל עיכוב משמעותי בהתקנת רשימת המגשרים, ובהיעדר רשימה קבועה נערכה רשימה זמנית. נוסף על כך, במסגרת המעקב אחר יישום החוק התחוור כי יש קושי בהיעדר מנגנון הפניה למגשרים ספציפיים; ועדת ההיגוי שהוקמה כדי לעקוב אחר יישומו של החוק בוחנת בימים אלה את הסוגיה, והיא עתידה להגיש את מסקנותיה לשרת המשפטים לקראת תום תקופת הוראת השעה בעוד כמה חודשים.

פגישות מהו"ת ביח"ס נועדו לאפשר לצדדים לבחור בדרכי שלום והסכמה על פני דרך ההתדיינות המשפטית הלעומתית. משכך, הפגישות הן הזדמנות, "שעת רצון", להעלות את הצדדים על מסלול של הידברות וגישור בסיועם של העו"ס ועורך הדין ביח"ס. מוצע כי משרדי הרווחה והמשפטים יבחנו את האפשרות לפעול לסיוע באופן יזום (פרואקטיבי) לזוגות בהליכי גירושין המעוניינים לגבש הסכמות ביח"ס, ואם הסכימו על הליך גישור חיצוני אזי לסייע להם בתיאום פגישה ראשונה עם מגשר מוסכם. כמו כן, על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי לפרסום רשימת מגשרים מעודכנת.

כשל בהפעלת שירותי גישור בחינם למעוטי יכולת

על פי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, ולפי התקנות שתוקנו לחוק זה בשנת 1973, יינתן שירות משפטי, לרבות ההוצאות הכרוכות בו למי שידו אינה משגת לשאת בהן, והוא יינתן על ידי עורך דין מבין עובדי לשכת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים או מחוצה לה, או על ידי אדם אחר הכשיר כדין לתת את השירות⁴⁵.

בעקבות חוק מהותי שכאמור נכנס לתוקפו ביולי 2016 החליט משרד המשפטים, באמצעות הסיוע המשפטי, לממן למעוטי יכולת גם שירותי גישור⁴⁶; לשם כך, הוא הפנה את הזכאים למגשרים חיצוניים מתוך רשימת המגשרים הזמנית של יח"ס; בשנת 2017 הוקצו לסיוע המשפטי כ-18 מיליון ש"ח לצורך אספקת שירותי גישור בחינם.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת משרד המשפטים לא פעל די על מנת לאפשר למי שזכאי לשירותי גישור בחינם לממש את זכאותו. לראיה, מתקציב של 18 מיליון ש"ח שהוקצה בשנת 2017 למטרה זו לא נדרש אף לא תשלום אחד למגשרים העובדים בהסכם עם הסיוע המשפטי, כלומר הזכאים לשירותי גישור בחינם לא הסתייעו בשירות זה. זאת ועוד, רשימת המגשרים שנמסרה לפונים לא הייתה רלוונטית, ומגשרים המופיעים בה השיבו לפונים שהם אינם עובדים עם הסיוע המשפטי, אלא הם עובדים באופן פרטי ובתשלום.

בתשובתו מדצמבר 2018 מסר משרד המשפטים כי היעדר מיצוי הליכי הגישור על פי בדיקתו הוא תולדה של הקשיים המובנים במנגנון ההפניה לגישור, כפי שפורט לעיל, ונוסף על כך הוא מצא כי חלק מהצדדים שהופנו לסיוע המשפטי כלל לא הבינו את ההפניה וחלק לא פנו לגישור בשל התנגדות של אחד הצדדים. קושי נוסף שציין משרד המשפטים הוא שהסיוע המשפטי אינו מודע על המקרים שלקוחות מופנים לגישור שכן ההפניה נעשית בעל פה ללא רישום כלשהו.

אשר לאי-שימוש בתקציב שיועד לגישור ציין משרד המשפטים בתשובתו כי בשונה מההיערכות התקציבית של השלכות חוק מהותי, ונוכח גידול משמעותי בכמות הפניות לסיוע המשפטי בתחום זה, הוא נאלץ להפנות את התקציב שהוערך כי ישולם למגשרים, לצורך תשלום לעורכי דין מייצגים מטעם הסיוע המשפטי.

45 להרחבה בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי", עמ' 1131 עד 1164; **דוח שנתי 2013** (2013), "מתן סיוע משפטי בתחום האזרחי - ממצאי מעקב", עמ' 1189 עד 1223.

46 ההכרה בצורך של מתן שירותי גישור ופיתוחם במסגרת לשכות הסיוע המשפטי הועלתה כבר בשנת 2005, במסגרת פועלה של ועדת שנהב, באמצעות ועדת משנה בנושא "הפניה לגישור ולמנגנונים נוספים ליישוב סכסוכים בהסכמה לגופים ולגורמים המטפלים בין כותלי בית המשפט ובתי הדין ומחוצה להם".



הזכאים לשירותי
גישור חינם לא
הסתייעו בשירות זה:
מתקציב של 18 מיליון
ש"ח שהוקצה בשנת
2017 למטרה זו לא
נדרש אף לא תשלום
אחד

עוד ציין בתשובתו כי בתיאום עם הנהלת יח"ס במשרד הרווחה נקבעו נוהלי עבודה חדשים שעל פיהם יח"ס תיידע את הסיוע המשפטי בכל מקרה שבו הצדדים המיוצגים על ידו מעוניינים לפנות לגישור; כמו כן, הסיוע המשפטי יפנה מיוזמתו לאותם צדדים על מנת לברר אם נעשתה פנייה לגישור וכיצד ניתן לסייע להם. הוא הוסיף כי לאחרונה, בעקבות יישום מסקנות הדיונים שהובילו לקביעת הנהלים האמורים, יש עלייה משמעותית בהפניות כאלו לגישור.

משרד מבקר המדינה מברך על יוזמת הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, בעקבות הביקורת, לבדוק באופן יסודי את חוסר השימוש בשירותי הגישור בחינם למעוטי יכולת, ועקב כך לקבוע נוהלי עבודה חדשים בתיאום עם הנהלת יח"ס במשרד הרווחה; כל זאת על מנת להגביר את השימוש בשירות זה. עם זאת, נוכח חשיבות שירות זה ואי השימוש הגורף בו כאמור, מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל באופן יזום (פרואקטיבי) מול משפחות מעוטות יכולת המצויות בהליכי גירושין כדי לוודא שימצו את זכותן לשירותי גישור בחינם.⁴⁷

מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה

כאמור, למשרד הרווחה שני תפקידים מרכזיים: האחד, מתן מענה באמצעות עו"ס ס"ד המשמשת זרועו הארוכה של בית המשפט לכתיבת תסקירים, והאחר הוא מתן מענה טיפולי למשפחות הנמצאות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה. עזרה מקצועית, ליווי ותמיכה יכולים לשחק תפקיד מכריע בעיצוב החשיבה וההתארגנות המחודשת של המערכת המשפטית לאחר הפרידה בין ההורים. מנגד, היעדרם של מנגנוני סיוע והתערבות מקצועית ברמת האבחון, הייעוץ והליווי עלול להגביר את הריחוק הרגשי ולהביא לידי הקצנה של מערכת היחסים המעורערת ממילא ולהתדרדרות במצב הילדים.

חשיבות מתן מענים טיפוליים למשפחות בהליכי גירושין, ובייחוד לכאלה המצויות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, הועלתה במסגרת המלצות של ועדות שונות שהקים המשרד בעבר⁴⁸. גם על פי התע"ס, עו"ס ס"ד המטפלת במשפחה כזאת צריכה לעשות כל שביכולתה על מנת להפנות אותה לשירותי טיפול זוגיים או משפחתיים, וזאת כדי ליצור ולהבטיח סיכוי ליחסים תקינים בין

47 עוד על חשיבותן של זכויות חברתיות ומיצוין ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "א-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 עד 46.

48 דוח הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה (להלן - ועדת שמיד) משנת 2006, אשר הצביע על מחויבותה של המדינה לקדם תוכניות לשיפור יחסי הורים-ילדים וחיזוק ההורים; דוח הוועדה לבחינת מדיניות רווחת המשפחה בישראל (להלן - ועדת לביא) משנת 2008; דוח ועדת שניט משנת 2011 שעסק בין היתר בקידום פעולות לעידוד שיתוף הפעולה וההידברות בין ההורים באמצעות גישור או ייעוץ טפולי.

ההורים לבין ילדיהם גם לאחר הפירוד. כך עלה גם מניתוח התסקירים שאסף משרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת זו; 48 מ-78 תסקירים (כ-60%) כללו המלצות על מענה טיפולי להורים (לשניהם או לאחד מהם).

אי-קידום התוכנית לטיפול, סיוע ותמיכה במשפחות במשבר גירושין:

בשנת 2014 קבעה הוועדה לבחינת מדיניות המשרד בנושא הוצאה של ילדים למסגרות חוץ-ביתיות ובנושא הסדרי ראייה (להלן - ועדת סילמן) כי המענים הניתנים לאוכלוסיית ההורים בסכסוך גירושין וילדיהם מצומצמים מאוד ומופעלים כיוזמות מקומיות מזדמנות, וכי חסר מענה מקצועי-טיפולי מערכתי לילדים ולמשפחות במצבי פירוד וגירושין, ובייחוד לילדים שהוריהם נתונים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, אף שמדובר בילדים בסיכון ובאוכלוסייה הולכת וגדלה. לפיכך, המליצה הוועדה על פיתוח מענים טיפוליים מערכתיים שיהיו זמינים ומותאמים לצרכים הייחודיים של המשפחות ושל הילדים על פי גילם, עוצמת המשבר או העימות והתמשכותו. בשל היעדר תקציב החליט המשרד בשנת 2014 שלא לקדם תוכנית טיפול, סיוע ותמיכה המיועדת למשפחות במשבר גירושין, אשר גובשה ברוח המלצות ועדת סילמן.

אי-קידום מודל "תחנת שירות אחת":

למודל של אספקת מגוון שירותים באופן הוליסטי ובנקודת מפגש אחת, המוכר בשם "תחנת שירות אחת" (One Stop Center)⁴⁹, תועלת ארגונית - איגום משאבים פיזיים ומשאבי כוח אדם, ותועלת מקצועית - ריכוז והנגשה של מכלול השירותים במקום אחד.

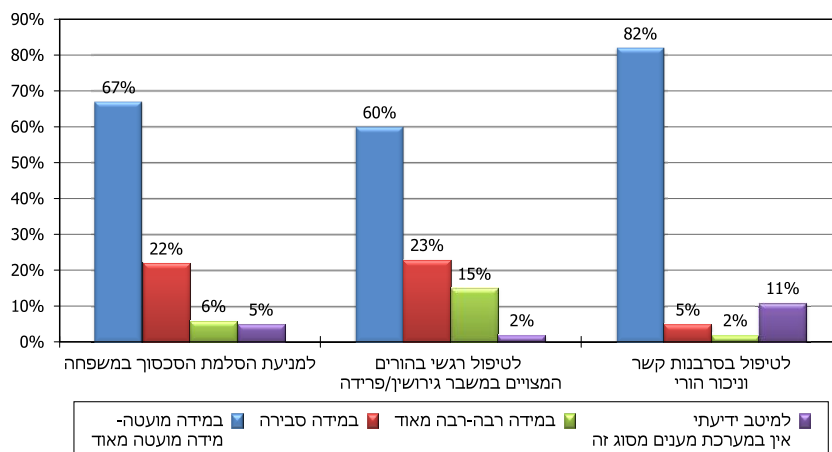
השירות לרווחת הפרט והמשפחה (להלן - השירות) הגיש להנהלת המשרד ביולי 2015 הצעה לפיתוח מודל משולב לטיפול במשפחות ובילדים בסיכון שיאגם ארבעה שירותים מרכזיים בתחנת שירות אחת: תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, מרכזי הורים-ילדים, מרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה ומרכזי קשר. ארבעת השירותים אלה יפעלו תחת קורת גג ניהולית, מקצועית ופיזית משותפת. לדעת השירות מודל כזה עשוי היה להתאים ולשפר את המענים הטיפוליים גם למשפחות בהליכי גירושין. השירות הציע להפעילו באופן הדרגתי ותוך כדי ביצוע מחקר הערכה שיבחן את מידת תועלתו בהשגת מטרותיו באופן יעיל וחסכוני.

הביקורת העלתה כי תהליך זה לא הגיע לכלל דיון ונפסק בשל חילופי מנכ"לי המשרד; מאז השירות לא העלה אותו עוד.

מעני משרד הרווחה מועטים: במסגרת שאלון משרד מבקר המדינה התבקשו עו"ס ס"ד לדרג באיזו מידה למיטב ידיעתך קיימים מענים מספקים במשרד הרווחה למשפחות:

49 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2013** (2003), "השירות לציבור", עמ' 123; **דוח שנתי 2010** (2010), "היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויות נכים", עמ' 1130; **דוח שנתי 2014** (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 149 עד 150.

תרשים 7: באיזו מידה קיימים במשרד הרווחה מענים מספקים למניעת הסלמת הסכסוך במשפחה, לטיפול רגשי בהורים המצויים במשבר גירושין/פרידה ולטיפול בסרבנות קשר וניכור הורי⁵⁰?



מהתשובות לשאלון עולה כי יותר מ-60% מעו"ס ס"ד ציינו כי המענים של משרד הרווחה מועטים, ובפרט בכל הנוגע למענה טיפולי בסרבנות קשר שבו רוב רובן של עו"ס ס"ד (יותר מ-90%) ציינו שהמענה הניתן מועט מאוד או שכלל אינו קיים. בתשובותיהן המילוליות הן הדגישו את היעדר המענים בעיקר בתחילת הסכסוך, דוגמת טיפול וייעוץ תומך להורים בשלבי הפרידה והמשבר הראשונים, ואת החשיבות שבהקמתו של שירות שייתן מענה כוללני למשפחות במשבר פרידה בכל קשת עוצמת הסכסוך. בין היתר, הן הציעו להקים מרכזים טיפוליים ייעודיים למצבי משבר סביב סכסוך גירושין, וטיפול של צוות רב-מקצועי במשפחות אלו בדומה לנעשה במרכזי חירום שוסטרמן⁵¹.

גם בתסקיר ממרץ 2018 הציגה עו"ס ס"ד כמה חלופות ליישום הסדרי השהייה וקיום מפגשים בין האב לילדיו שלא במסגרת מרכז הקשר⁵² (שכן האב סירב לכך), דוגמת קיום המפגשים במקום ניטרלי, כמו בית של משפחה אחרת בליווי איש מקצוע. לדבריה, חלופות אלה מחייבות מימון תקציבי ואיתור האדם המתאים לשמש מלווה, אך "למרבה הצער לקראת סיום כתיבת התסקיר נאמר

50 Parental Alienation Syndrome - תופעה שבה הילד מתנכר לאחד מהוריו, בדרך כלל להורה שאינו המשמורן, על רקע הגירושין בין בני הזוג.

51 מרכזי סיוע (או מרכזי הגנה) שהקים משרד הרווחה מכוח חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, התשס"ח-2008. במרכז ההגנה נותן צוות רב-מקצועי, תחת קורת גג אחת ובפרק זמן קצר, מענה ראשוני לילדים ובני נוער שנפגעו פיזית, מינית או נפשית. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "היבטים בטיפול בקטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות", עמ' 1149 עד 1159.

52 כאמור, מרכז קשר הוא מסגרת שבה הורה נאלץ לפגוש את ילדו מחוץ למסגרת הביתית ובפיקוח של גורמים מקצועיים, וזאת עקב חשש לאלימות, כשל בקשר בין הורה לילדו או לצורך מתן טיפול מקצועי.

לי על ידי עו"ס המשפחה כי אין מענים בקהילה אשר יכולים לאפשר את החלופות שהוצעו. על כן ההמלצה המקצועית היא העברת הביקורים למרכז קשר".

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה שאף על פי שמשרד הרווחה העלה שוב ושוב את הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים ייעודיים למשפחות בהליכי גירושין, לרבות במסגרת ועדת סילמן, פעולותיו לא הבשילו לכדי תוכנית סדורה לטיפול בנושא זה.

פעילות מצומצמת של התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי

המשרד מפעיל תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי (להלן גם - תחנות) שהן מסגרות מקצועיות בעלות מומחיות בתחום הטיפול הזוגי והמשפחתי הפועלות במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. אוכלוסיית היעד של התחנות כוללת בין היתר בני זוג המתקשים בתקשורת, משפחות במצוקה על רקע של קשיים בתפקוד ההורי והמשפחתי, משפחות במשבר פירוד וגירושין, משפחות במשבר נורמטיבי של מעגל החיים⁵³ ומשפחות הנמצאות במשבר עקב אירועים טראומטיים המשליכים על יציבות המערכת המשפחתית. משפחות יכולות לפנות לטיפול בתחנה באופן עצמאי או שהן מופנות בידי גורמים נוספים הפועלים בקהילה⁵⁴. בשנת 2017, כשליש (36%) מהפניות לתחנות היו עצמאיות וכשני שלישים (64%) מהן היו מגורמים בקהילה.

בשנת 2017 פעלו 102 תחנות ברחבי הארץ ו-8,044 משפחות חדשות פנו אליהן בבקשה לקבל טיפול; בפועל, בשנה זו טופלו 8,585 משפחות. בכל אחת מהשנים 2014 עד 2017 רוב ההפניות היו על רקע יחסים זוגיים ומשבר גירושין (כ-43%)⁵⁵. כל העובדים בתחנות הם עו"סים המוסמכים כמטפלים משפחתיים, ורוב התחנות מעסיקות גם מתמחים המחויבים בכמות מסוימת של שעות טיפול בפועל כדי לקבל הסמכה כמטפלים משפחתיים⁵⁶. טיפול בתחנה מחויב בהשתתפות כספית על פי מבחן הכנסות, כאשר הסכום המקסימלי שניתן לגבות הוא 180 ש"ח לשעת טיפול.

הטיפול במשפחה במסגרת התחנה כולל מפגשים קבועים עם בני המשפחה לפי תוכנית ההתערבות שנקבעה להם. מטרת המפגשים לחזק ולשפר את התקשורת בין בני המשפחה, להקנות להם כלים להתמודדות ולשיפור תפקודם בעת משבר וכן לייעץ על פי צורך. הטיפול כולל גם התערבות מניעתית בתחילת

53 כגון לידה, גיל ההתבגרות, שירות צבאי ופרישה מעבודה.

54 כמו המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, מערכת החינוך, שירותי בריאות הציבור והנפש, רבנים, בתי משפט ויח"ס.

55 סיבות נוספות לפנייה לתחנה הן בין היתר יחסים עם הילדים (כ-35%), אובדן ושכול, אלימות במשפחה, תחום תעסוקתי ויחסים עם המשפחה המורחבת.

56 מתמחים אלו אינם מקבלים שכר עבור עבודתם, ובתחנה ניתן טיפול חינם בתמורה להענקת שעות הדרכה הנחוצות כחלק מתהליך ההסמכה. בשנת 2017 היו כ-37% מעובדי התחנות מתמחים.

עו"ס סדרי דין:
"למרבה הצער
לקראת סיום כתיבת
התסקיר נאמר לי על
ידי עו"ס המשפחה כי
אין מענים בקהילה
אשר יכולים לאפשר
את החלופות שהוצעו.
על כן ההמלצה
המקצועית היא
העברת הביקורים
למרכז קשר"

המשבר המשפחתי והתערבויות חינוכיות המסייעות במזעור נזקים לכל בני המשפחה, ובעיקר לילדים.

למעשה, התחנות הן השירות הרווחתי העיקרי בעל ההכשרה המקצועית המסוגל לספק טיפול בנקודת הזמן החשובה ביותר בהליך הגירושין - תחילתו של המשבר הזוגי לפני פרוץ סכסוך גירושין; וזאת, כדי למנוע ככל האפשר את הסלמת הסכסוך ולצמצם את הפגיעה בילדים. אולם חשיבותן היא גם בטיפול מתמשך במהלך כל תקופת המשבר המשפחתי ובכל אחד משלביו. התחנה גם משמשת לא פעם פתרון טיפולי יחיד שהמשפחה יכולה להרשות לעצמה, שכן עלותו נמוכה באופן ניכר מטיפול משפחתי פרטי⁵⁷.

משאבים למתן טיפול זוגי ומשפחתי בתחנות: עד 2015 עמד התקציב על כ-1.26 מיליון ש"ח לכ-80 תחנות ברחבי הארץ - ממוצע חודשי של כ-1,300 ש"ח לכל תחנה; בשנים 2016 ו-2017 עלה התקציב לכ-3 מיליון ש"ח בשנה - ממוצע חודשי של 2,700 ש"ח⁵⁸ ו-2,500 ש"ח⁵⁹; ובשנת 2018 עלה לכ-9 מיליון ש"ח - ממוצע חודשי של כ-7,500 ש"ח. יודגש כי לתחנות אין תקנה תקציבית ייעודית בספר התקציב, והתקציב האמור מיועד לכלל הפעילויות הנעשות בתחנות.

הביקורת העלתה כי היקף התקציב המופנה לתחנות משפיע על מספר המשפחות שביכולת התחנות לתת להן מענה. מדי שנה יש משפחות רבות הנאלצות להמתין עד קבלת הטיפול ומספרן גדל מ-481 משפחות בשנת 2014 ל-951 בשנת 2017⁶⁰; משך ההמתנה ארך לעיתים כמה חודשים. כך נמנעו שירות חשוב זה ממשפחות רבות הנזקקות לו ושאינן באפשרותן לקבלו בדרך אחרת.

עוד עלה כי ביישובים רבים, חלקם ערים המשתייכות לאשכולות סוציו-אקונומיים נמוכים, לא מופעלות תחנות כאלה, למשל בטבריה ובקריית שמונה; כמו כן, אין תחנה עבור האוכלוסייה הבדואית בדרום.

נמצא כי לא מתקיימות הכשרות ייעודיות לעובדי התחנות, דוגמת הדרכה הורית, התערבות במצבי גירושין וטיפול במשפחות מורכבות. כמו כן, יש קושי בגיוס ובהכשרה של מטפלים משפחתיים דוברי ערבית ואמהרית עבור האוכלוסיות הרלוונטיות.

עמדות עו"ס ס"ד בנוגע לצורך בהרחבת שירותי התחנות: את הצורך בהרחבת המענים ובעיבוים במסגרת התחנות העלו גם עו"ס ס"ד שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה. למשל, אחת המשיבות המליצה על "**הקמת שירותים/תכניות לטיפול במשפחות בגירושין במסגרת התחנות לטיפול במשפחה אשר ייתן מענה לכל רצף הצרכים במשברי פרידה וגירושין**

57 בין 250 ל-450 ש"ח לשעת טיפול, ואף יותר.
 58 עבור כ-90 תחנות שהופעלו ברחבי הארץ בשנת 2016.
 59 עבור 102 תחנות שהופעלו ברחבי הארץ בשנת 2017.
 60 יודגש כי מדובר בכל המשפחות הפונות לטיפול בתחנה, שכאמור כ-50% מהפניות הן על רקע יחסים זוגיים ומשבר גירושין.



משרד הרווחה לא נתן
בידי התחנות לטיפול
זוגי ומשפחתי כלים
מספיקים כדי למצות
את פוטנציאל המענים
שהן יכולות לתת

וירכו מגוון התערבויות תחת קורת גג אחת, וכי רצוי להעלות את ה"זמינות של שירותים קיימים כמו תחנות לטיפול משפחתי".

יודגש כי כבר בשנת 2015 העלו גורמים שונים במחוזות המשרד ובכמה רשויות מקומיות קשיים אלה בפני הנהלת משרד הרווחה, והם הועלו שוב בשנת 2017. אף שתקציב התחנות גדל באופן משמעותי, כאמור בשנת 2018 עמד התקציב על 9 מיליון ש"ח, הרי שלדעת הממונה על התחום במשרד הרווחה, "גם סכום זה מהווה כ-15%-25% מפעילות התחנות הכוללת, כך שתהליך חיזוק התחנות נמצא רק בתחילתו".

מגוון מצומצם של מענים: לפי תפיסת "תחנת שירות אחת" ואספקת מגוון שירותים תחת קורת גג אחת, התחנות משמשות צומת רחב וזמין למתן מגוון מענים הנוגעים למערכת המשפחתית המתמודדת עם משבר גירושין, לאורך כל שלביו, ובין היתר טיפול פסיכולוגי, קבוצות תמיכה להורים גרושים, הדרכה בנושא הורות בגירושין ותקשורת בין ההורים לאחר הגירושין וסיוע ממוקד בילדים.

כאמור, התחנות מתמקדות בעיקר בטיפול זוגי ומשפחתי מצומצם, אף שפוטנציאל המענים שהן היו יכולות להעניק כולל מגוון רחב של מענים, למשל הקניית מיומנויות תקשורת להורים גרושים וילדיהם, טיפול ממוקד בילדים ואף תיאום הורי.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהתחנות מצויות בליבת עבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים ואף על פי שאופי המענה הניתן במסגרתן - מענה למשפחה כולה - תואם את תפיסתו המקצועית של המשרד בדבר אספקת רצף שירותי רווחה וראיית המשפחה כגורם התערבות מרכזי, הוא לא נתן בידי התחנות כלים מספיקים כדי למצות את פוטנציאל המענים שהן יכולות לתת.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא שם לו למטרה לפתח את תחום הטיפול במשפחות בהליך של משבר זוגי משפחתי וגירושין, ובהתאם הגידול הניכר בתקציב ובמספר התחנות בשלוש בשנים האחרונות. המשרד ציין כי נוכח מספרם המועט של מטפלים משפחתיים דוברי ערבית, הוא יזם הכשרה ל-30 עובדים דוברי ערבית מהמחלקות לשירותים חברתיים בצפון. ההכשרה תיארך כשנתיים ותמומן על ידי המשרד באופן חלקי (כ-60%).

מאחר שטיפול ממוקד במועד הנכון יכול למנוע את הסלמת המשבר ואת הצורך בהזדקקות להתדיינות משפטית ממושכת, וכן למנוע פגיעה נפשית ורגשית בכל בני המשפחה ובראש ובראשונה בילדים, ובהתחשב בכך שלנזקים אלה משמעות כלכלית נכבדה והם גורמים להוצאות ציבוריות ופרטיות כאחד, על המשרד לבחון מהו היקף המשאבים הנדרש וההכרחי לצורך הפעלת התחנות, שיביא לידי מיצוי טוב יותר של פוטנציאל מערך זה. כמו כן, עליו לקבוע סדר עדיפות להקצאת המשאבים ולפעול לבחינת האפשרות לאיתור מקורות מימון נוספים.

מספר מצומצם של קבוצות תמיכה והדרכה להורים

מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים נעשה שימוש הולך וגובר במתודות קבוצתיות בעבודה עם משפחות בהליכי גירושין⁶¹, שמטרתן להפחית את הנזק הנגרם לבני המשפחה ולילדים בתהליך הגירושין. אחת ממתודות אלה היא סדנה להורים בהליכי גירושין שנועדה לספק מידע בנוגע להשפעת הגירושין על ילדים, לפתח את מודעות ההורים לתגובות ילדיהם ולצרכיהם בתהליך הגירושין ולעודד תקשורת אפקטיבית ושיתוף פעולה הורי ותמיכה הדדית בין חברי הקבוצה. ועדת המשנה של ועדת שנה⁶² המליצה בשנת 2005 כי "בעתיד יחויבו זוגות עם ילדים קטינים להשתתף בקבוצות, במיוחד כאשר הסכסוך נוגע לילדים".

זאת ועוד, מוסד המשפחה בחברות מערביות ליברליות עובר שינויים ניכרים ומביא לשינויים בהגדרת המושג אבהות ובחלוקת התפקידים המסורתית בין האם לאב. כמה אנשי מקצוע מצביעים על כך שבאופן כללי מענה מסוג קבוצת תמיכה מתאים יותר לגברים ומקל עליהם את ההתמודדות היום-יומית עם קשייהם⁶³. כך עלה גם מהתשובות לשאלון משרד מבקר המדינה; כמה משיבות ציינו כי יש צורך בקבוצות תמיכה לגברים ולנשים. במסגרת קבוצת המיקוד שערך צוות הביקורת עם אבות גרושים המשתתפים בקבוצת תמיכה מסוג זה⁶⁴, ציין אחד המשתתפים כי המענה מסוג קבוצת תמיכה "מאוד עזר, מאוד חשוב. חשוב שיהיה, בין המענים הראשונים... יש תהליך של הבשלה שלנו, של הגברים, עד לקבלת טיפול. אם היה מישהו שמחבק רגע אחד, אולי זה היה אחרת".


61 ראו חנה לאופר, איתנה ברמן, "שני בתים וגשר ביניהם - סדנאות להורים בהליכי פרידה וגירושין", **משפחה במשפט**, ב' (2009), עמ' 5 עד 68.

62 ראו ה"ש מס' 12 ו-46.

63 ראו:

Rabinowitz Fredric E. 2005. "Group Therapy for Men". In G. E. Good & G. R. Brooks (Eds.), *The New Handbook of Psychotherapy and Counseling with Men: A Comprehensive Guide to Settings, Problems, and Treatment Approaches* (pp. 264-277). San Francisco, CA, US: Jossey-Bass.

64 במסגרת הרשות המקומית.


 בכל הנוגע לקבוצות
 תמיכה להורים
 בהליכי גירושין, לבד
 מיזמה חלקית של
 כמה רשויות מקומיות
 ושל יחידות הסיוע,
 משרד הרווחה אינו
 פועל לקידומו
 ולהנגשתו של שירות
 זה

מענה קבוצתי להורים ניתן במסגרת יח"ס באמצעות עובדיהן משנת 2004; בכל קבוצה כ-12 אבות ואימהות המשתתפים בארבע פגישות ארוכות. יודגש כי מענה זה אינו כרוך בתשלום והוא פתוח לכל דורש. במחקר הערכה משנת 2005 נמצא כי קבוצות אלו אפקטיביות בהקניית מידע להורים ובפיתוח מיומנויות שיש בהן כדי להקל את התמודדות הילדים עם הפרידה של הוריהם⁶⁵. במחקר משנת 2009 הועלה כי המשתתפים תופסים את התוכנית כמשיעת רצון ואפקטיבית והיא מספקת את הצורך בתמיכה ובהתייעצות⁶⁶.

בשנת 2015 הופנו ליח"ס 11,671 משפחות אך נערכו רק 23 סדנאות שבהן השתתפו כ-280 גברים ונשים; משמע, רק כאחוז אחד מכלל הזוגות שהופנו ליח"ס השתתפו בסדנאות. בשנת 2016, בעקבות חוק מהו"ת, גדל מספרן של המשפחות שהופנו ליח"ס (21,060 משפחות) אך מספר הסדנאות שנערכו לא השתנה. מספר מצומצם זה של משתתפים בסדנאות מעלה כי אף שלכאורה קיימת קבוצת משפחות שיכולה להיעזר בכלי זה, לא נעשה בו שימוש ממצה. מהאמור עולה שלבד מיזמה חלקית של כמה רשויות מקומיות ושל יח"ס, המשרד אינו פועל לקידומו של שירות זה ואינו מנגיש כלי זה, על יתרונותיו, לידיעת ציבור ההורים המצויים בהליכי גירושין.

המשרד מסר בתשובתו כי מדובר בכלי התערבות חשוב, משלים ומשמעותי לטובת המטופלים, אך כמות הסדנאות המתוארת היא המיטב שניתן לקיים ביח"ס במסגרת כוח האדם הקיים.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעילותן החשובה של יח"ס בארגון קבוצות תמיכה להורים גרושים. עם זאת, נמצא כי אף ששירות זה לכאורה פתוח לכל דורש, בפועל רוב המשתתפים מופנים על ידי עו"ס יח"ס המכירה אותם מהתערבות קודמת; בודדים מגיעים ביוזמתם. ניתן היה לצפות כי המשרד יפעל לעידוד השתתפותן של משפחות המצויות בהליכי גירושין, ובפרט משפחות המצויות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה המוכנות להשתתף בסדנאות אלה; אולם נמצא כי המשרד אינו פועל להנגשת המידע על שירות זה לציבור המתגרשים. על המשרד לבחון את האפשרויות השונות להגדלת מספר הסדנאות, בין היתר באמצעות מיקור חוץ.

65 ראו ענת ענבר, חיה נבו, סוזן להמן, "יחידות הסיוע ליד בתי המשפט לענייני משפחה - עשור לפעילותן", **משפחה במשפט**, ב' (2009), עמ' 47.

66 ראו חנה לאופר, איתנה ברמן, "שני בתים וגשר ביניהם - סדנאות להורים בהליכי פרידה וגירושין", **משפחה במשפט**, ב' (2009), עמ' 65.

היעדר מענים ייעודיים לילדים

עם הגידול במספר הזוגות המתגרשים חל כאמור גידול גם במספר הילדים החיים במשפחות חד-הוריות שבראשן עומד הורה גרוש. ילדים אלו עלולים לסבול מכל מיני קשיים, ובהם שינויים דרסטיים באורח חייהם, אובדן המסגרת והביטחון של הרשת המשפחתית וחשיפה לקונפליקטים מתמשכים בין ההורים. ילדים הגדלים במצב מתמשך של סכסוך גירושין בעצימות גבוהה חשופים לסיכון גבוה יותר לפתח הפרעות רגשיות והתנהגותיות⁶⁷. קשיים אלו צוינו גם בדוח סילמן שקבע כי ילדים שהוריהם מצויים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה הם ילדים בסיכון⁶⁸.

תמונת מצב דומה עולה גם מהתסקירים שניתח משרד מבקר המדינה. בכ-56% מהתסקירים (44 מ-78 תסקירים שנבדקו) תוארו קשייהם של הילדים בהיבטים שונים (כגון חברתיים, רגשיים ולימודיים), וקשיים אלה יוחסו להליכי גירושין ממושכים וקשים או לסכסוך גירושין בעצימות גבוהה. כמו כן, תוארו קשיים רגשיים המשפיעים על תפקוד הילדים, דוגמת קושי להתמודד עם מצבי תסכול עד כדי אובדן שליטה, התפרצויות זעם, מצב רוח כללי ירוד, בעיות התנהגות וקשיים לימודיים.

למשל, בתסקירים ציינו עו"ס ס"ד כי **"הסכסוך בין ההורים גורם נזק רגשי והתפתחותי לילדים שנאלצים לעמוד בפני בחירה כל כך קשה וגורם להם להיקרע בין העולמות"**; **"הבנות מתמודדות עם קשיים רגשיים, מעורבות בסכסוך ומתארות קשיים ביחסים עם ההורים אך הן אינן מקבלות מענה לכך"**.

נוסף על כך, 50% מהתסקירים (39 מ-78 תסקירים שנבדקו) כללו המלצות שעניינן מענה טיפולי לילדים (רגשי או אחר)⁶⁹, דוגמת שילוב הילדים במועדונית טיפולית, מתן טיפול רגשי במרכז לילד ולמשפחה וטיפול דיאדי⁷⁰.

נוכח מספרם ההולך וגדל של ילדים החיים במשפחות המצויות בהליכי גירושין, הקשיים שהם מתמודדים עימם והחשש להעברה בין-דורית של קשיים אלו, נכון היה עושה המשרד אם היה פועל על פי המלצות דוח סילמן ודואג לפיתוח והרחבה של מענים ייעודיים שיסייעו לילדים ברכישת מיומנויות חדשות

67 יעל הרמל, רונית צור, "ילדים כקורבנות בהליכי פירוד וגירושין", בתוך: הורוביץ דבורה, יורם בן-יהודה ומאיר חובב (עורכים), **התעללות והזנחה של ילדים בישראל: הנפגעים, אכיפת החוק והמשפט, רפואה, חינוך ורווחה**, אשלים, ירושלים (2007), עמ' 889 עד 909.

68 ילדים ובני נוער החיים במצבים המסכנים אותם במשפחתם ובסביבתם וכתוצאה ממצבים אלו נפגעה יכולתם לממש את זכויותיהם על פי האמנה לזכויות הילד בתחומים הבאים: קיום פיזי, בריאות והתפתחות; השתייכות למשפחה; למידה ורכישת מיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; השתייכות והשתתפות חברתית; הגנה מפני אחרים ומפני התנהגויות מסכנות שלהם עצמם (דוח ועדת שמיד, עמ' 67).

69 יודגש כי חלק מהתסקירים נוגעים למשפחות שלהן ילדים בגיל ינקות ופעוטות, שסביר שלא יופנו לטיפול כלשהו מפאת גילם הצעיר.

70 טיפול משפחתי משותף להורים ולילד הכולל גם מפגשי הדרכת הורים. במהלך המפגשים המטפל צופה באופן ישיר ביחסים ובאינטראקציה בין ההורה לבין הילד ויכול לסייע להורים "בזמן אמת".



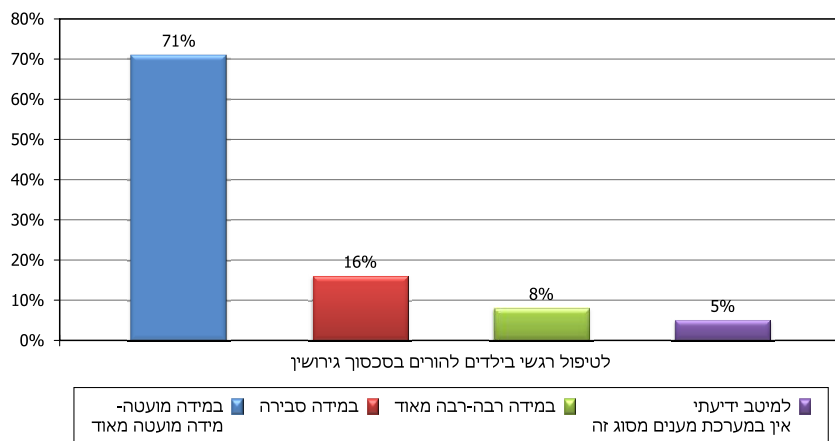
עו"ס סדרי דין:
"הסכסוך בין ההורים
גורם נזק רגשי
והתפתחותי לילדים
שנאלצים לעמוד בפני
בחירה כל כך קשה
וגורם להם להיקרע
בין העולמות"

שיאפשרו להם להתמודד עם חוסר הוודאות הכרוך בגירושי הוריהם, "לנרמל" את חוויותיהם ולעזור להם לקבל תמיכה חברתית ורגשית⁷¹.

נמצא כי המשרד אינו מקדם מענה ממוקד בילדים להורים המצויים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, גם לא במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי. אישוש נרחב לכך ניתן מתשובות עו"ס ס"ד לשאלון משרד מבקר המדינה - כ-76% מהמשיבות סבורות כי במשרד הרווחה ניתנים מענים מעטים לטיפול רגשי בילדים להורים בסכסוך גירושין או שכלל אין מענים; לדבריהן, "הכי חסר מענים טיפוליים לילדים הנקלעים לסכסוך" ו"צריך להגביר את המענים לטיפול רגשי בילדים".

להלן בתרשים 8 תמונת המצב העולה מתשובות עו"ס ס"ד לשאלון בנוגע למענים שמשרד הרווחה מספק לטיפול רגשי בילדים להורים בסכסוך גירושין, כפי שפורט לעיל:

תרשים 8: באיזו מידה קיימים במשרד הרווחה מענים מספקים לטיפול רגשי בילדים להורים בסכסוך גירושין?



דברים אלו עלו גם על ידי אימהות גרושות בקבוצת מיקוד שערך משרד מבקר המדינה: **"שש שנים ביקשתי טיפול לילד, וכל פעם שביקשתי אמרו לי שלא צריך, או שאין ואי-אפשר לתת... רק כשזה התפוצץ והוא התנהג באלימות, הם נזכרו שהוא צריך טיפול"; "אם לא ידאגו לילדים הללו, אז זה העתיד שלנו ואנו פוגעים בו"; "אם הבת שלי הייתה חוזרת עם סימנים כחולים על הידיים, היו מטפלים בכך".**

יצוין כי משנת 2012 נערך מדי שנה במסגרת יח"ס סמינר שכותרתו "הורה לא-משמורן וילדו", המיועד להורים לא-משמורנים וילדיהם, אשר יש קושי בקשר ביניהם, והם משתתפים בו בדרך כלל על פי הפניה של עו"ס יח"ס או עו"ס ס"ד

נוכח מספרם הגדל והולך של הילדים במשפחות בהליכי גירושין והסיכון לפגיעה בהם, חשוב ביותר שמשרד הרווחה יפתח עבורם מענים ייחודיים

המטפלת במשפחה⁷². כל סמינר נמשך שלושה ימים, ובסך הכול השתתפו בסמינרים כ-125 הורים וילדים מרחבי הארץ. בתום הסמינר דיווחו המשתתפים על חיזוק הקשר בין ההורה לילד ועל שיפור התקשורת ביניהם. עד סוף 2016 נערכו עוד חמישה סמינרים כאלה בסבסוד משרד הרווחה. בדצמבר 2018 עדכן המשרד כי בכונתו לערוך בשנת 2019 שלושה סמינרים מסוג זה.

משרד מבקר המדינה מצוין בחיוב פעילות זו של יח"ס לחיזוק הקשר בין ההורה הלא-משמורן לילדו. אולם אין די בפעילות נקודתית זו כדי לענות על הצורך, כפי שהמליץ והדגיש גם משרד הרווחה כאמור, כדי לספק מענים ייחודיים לילדים שהוריהם מצויים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה.

בתשובתו הסכים משרד רווחה כי עדיין לא פותחו מענים ותוכניות ייעודיות לילדים במשפחות בהליכי גירושין, אך הדגיש כי נעשות פעולות רבות להתאים את השירותים הקיימים לטיפול גם בילדים אלו, וכי נכון להשתמש במסגרות טיפוליות קיימות בקהילה תוך התאמתן לצורכי האוכלוסייה.

נוכח מספרם הגדל והולך של הילדים במשפחות בהליכי גירושין והסיכון לפגיעה בהם כאמור, ולאור הצורך הברור שעלה מצד עו"ס ס"ד ומהמשפחות עצמן, חשוב ביותר שהמשרד יפתח מענים ייחודיים לילדים אלו, ולכל הפחות ישתמש בתשתית של המענים הקיימים, דוגמת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, כפי שהוא עצמו הציע בתשובתו.



מהאמור לעיל עולה כי למרות ניסיונותיו לא עלה בידי משרד הרווחה להבנות באופן מערכתי רצף של שירותים ומענים ייעודיים למשפחות בהליכי גירושין. על משרד הרווחה לפעול לגיבוש תוכנית סדורה לטיפול מערכתי במשפחות כאלה. במסגרת זו, עליו לבחון את המשאבים שנדרשים להפעלת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי ולקידום מיצוי הפוטנציאל של מערך זה, וכן את הדרכים כיצד לתמוך בהרחבה משמעותית של קבוצות תמיכה להורים גרושים במסגרת יח"ס והרשויות המקומיות. כמו כן, עליו לפעול על פי המלצותיו הוא לאפשר לילדים שהוריהם בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, וזקוקים לטיפול, לקבל מענים ייחודיים שיסייעו להם להתמודד עם המשבר המשפחתי הקשה, כדוגמת טיפול רגשי, פסיכולוגי או התנהגותי.

72 ממחקרים עולה כי ליחסים איכותיים עם ההורה הלא-משמורן יש השפעה חיובית ניכרת על התנהגותו, על מצבו הנפשי ועל התפתחותו הרגשית והפיזית של הילד. כמו כן, יציבות הקשר של הילד עם שני הוריו היא אחד הגורמים המשמעותיים התורמים להסתגלות מיטיבה לאחר הגירושין. ראו עדי שפרמן-לילינג, רות ריכטר, "אני יכול להיות עם אבא וליהנות אתו": סדנאות לחיזוק קשר של הורה לא-משמורן עם ילדיו", **חברה ורווחה**, ל"ו (1) (2016), עמ' 113 עד 127.

בתשובתנו מסר משרד הרווחה כי הוא רואה חשיבות רבה בהמשך פיתוח רצף שירותים למשפחות בהליכי גירושין, כולל הרחבת המענים בשירותים קיימים. המשרד עדכן כי שינוי ארגוני שחל בימים אלו יחבר בין שירותים שונים המיועדים למשפחות, לילדים ולבני נוער במטרה להבנות להם רצף שירותים מאוחדים תוך איגום משאבים.

סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי - עבודת עו"ס לעניין סדרי דין

סמכויות עו"ס ס"ד מעוגנות בחוק הסעד (סדרי דין בענייני קטינים, חולי-נפש ונעדרים), התשט"ו-1955, ובחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962⁷³, ומתכונת עבודתה קבועה בתע"ס. בעת בדיקה של המשפחה וגיבוש ההמלצות לבית המשפט חלק מהתפקיד של עו"ס ס"ד הוא להנחות, לסייע ולהדריך את ההורים במימוש האחריות ההורית המשותפת, תוך הסתייעות בצוות מחלקת הרווחה שברשות המקומית וכן בשירותים נוספים הניתנים בקהילה.

לצורך הכנת התסקיר, על עו"ס ס"ד להיפגש באופן אישי עם ההורים ביחד ולחוד ועם כל ילדי המשפחה לחוד וביחד עם הוריהם. עליה לאסוף נתונים ממוסדות החינוך, הבריאות והרווחה בקהילה וכן ממטפלים וממוסדות שהמשפחה נמצאת עימם בקשר. מעצם טבעו הליך כתיבת התסקיר הוא הליך חודרני ומעורר לעיתים כעס ותחושות תסכול בקרב בני המשפחה, המופנים כלפי עו"ס ס"ד. מכאן, סביבת עבודתה רוויה בלחץ, ברגשות שליליים ובמתח רב.

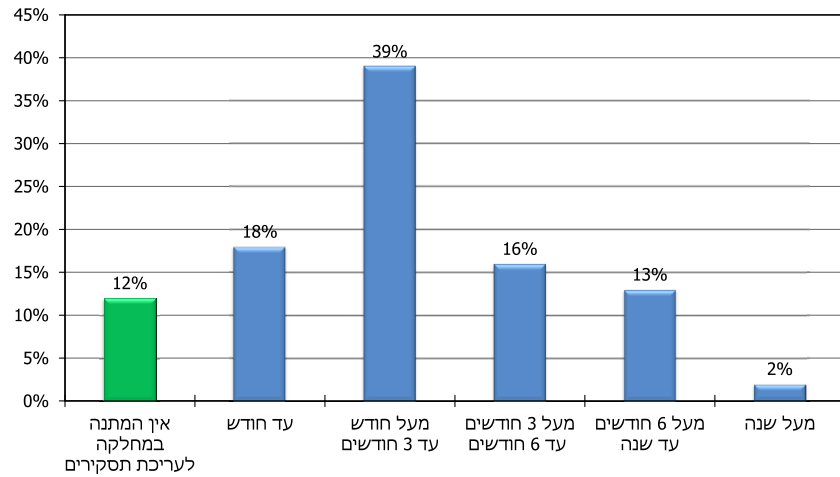
זמני המתנה בלתי סבירים לתסקירים

חשיבותו של התסקיר היא כאמור בהיותו אמצעי המסייע לשופט בהכרעתו השיפוטית שבמרבית המקרים לא תינתן בהיעדרו. בהתאם לכך, ככל שמלאכת הכנת התסקיר והגשתו לבית המשפט מתעכבות, כך מתעכבת ההכרעה השיפוטית בסכסוך הגירושין, בין היתר לגבי משמורת שההורים מקבלים וזמני השהייה עם הילדים. בהתחשב בכך שעל עו"ס ס"ד להיפגש עם גורמים רבים לצורך הכנת התסקיר, הקדשת זמן לא מבוטל להכנתו היא צורך בלתי נמנע. מחקר שנערך עבור המשרד בשנת 2002 העריך כי לצורך הכנת תסקיר נדרשות 30.6 שעות עבודה (דוח אופק). ב-15 השנים שחלפו מאז לא בדק המשרד מחדש הערכה זו.

נוסף על הכנת התסקיר עצמו, המשרד מגדיר כזמן המתנה לתסקיר את פרק הזמן שחלף ממועד קבלת הצו השיפוטי להכנתו עד הפנייה הראשונה של עו"ס ס"ד למשפחה שבעניינה היא נדרשת. להלן בתרשים 9 מוצגים הנתונים לגבי משך זמן המתנה לפי דיווחי עו"ס ס"ד בשאלון מבקר המדינה:

73 נוסף על אלו, יש חוקים רבים המעגנים את פועלה והתערבותה של עו"ס ס"ד, דוגמת חוק גיל הנישואין, התש"י-1950.

תרשים 9: משך הזמן מרגע קבלת צו בית המשפט להכנת תסקיר במחלקה ועד לתחילת טיפול העו"ס בתסקיר

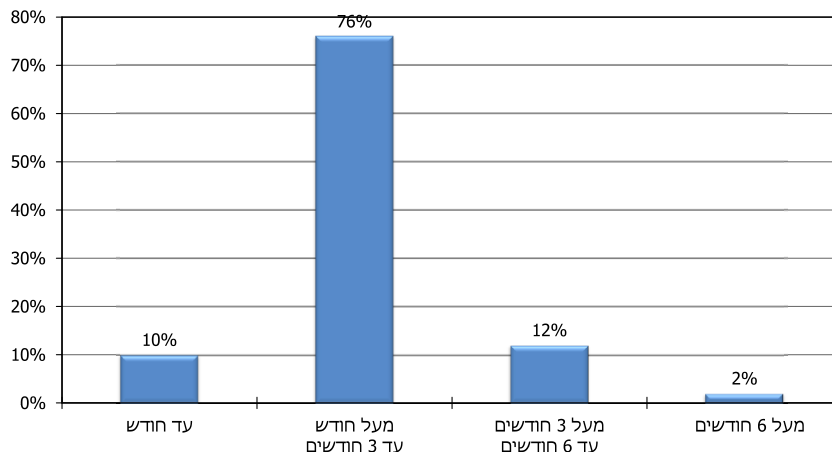


מהתרשים עולה כי בכ-40% מהמקרים הטיפול בהכנת התסקיר אינו מתחיל לפני חלוף חודש עד שלושה חודשים ממועד קבלת הצו השיפוטי, ובכ-31% מהמקרים ההמתנה אף ארוכה יותר - מעל שלושה חודשים ולעיתים גם שנה שלמה.

להמתנה זו יש להוסיף את זמן הכנת התסקיר עד הגשתו לבית המשפט. להלן בתרשים 10 מוצגים הנתונים לגבי משך הכנת תסקיר מתחילת הטיפול במשפחה עד הגשתו לבית המשפט, לפי דיווחי עו"ס ס"ד בשאלון מבקר המדינה⁷⁴:

74 זמן זה אף מתארך במקרים שבהם נדרשת הפניה לוועדת תסקירים. הוועדה משמשת את עו"ס ס"ד לצורך התייעצות וסיוע בגיבוש המלצות ודרכי התערבות במקרים מורכבים. הוועדה פועלת ברשות המקומית ובראשה עומד ראש המחלקה לשירותים חברתיים או מי מטעמו, וחבריה הם עו"ס ס"ד האחראית להכנת התסקיר ומדריך ראש צוות; במידת האפשר ניתן ליזמן פסיכולוג ילדים או פסיכיאטר.

תרשים 10: משך הכנת התסקיר מתחילת הטיפול במשפחה ועד הגשתו לבית המשפט



בביקורת הועלה כי אף שבית המשפט קוצב זמן להגשת תסקיר, על פי רוב 45 ימים, בפועל במקרים רבים חולפים חודשים ארוכים, ואף יותר משנה, ממתן הצו השיפוטי להכנת תסקיר עד הגשתו לבית המשפט.

למשל, בפני משרד מבקר המדינה הובא תסקיר שממועד הוצאת הצו (ספטמבר 2017) עד מועד סיום כתיבתו (מאי 2018) חלפו שמונה חודשים; ובמקרים נוספים עלה כי משך ההמתנה היה יותר משנה - מועד הוצאת הצו של תסקיר נתון היה דצמבר 2016 ומועד השלמתו היה במרץ 2018, וכן מועד הוצאת הצו של תסקיר אחר היה יוני 2015 והוא הושלם כמעט שנתיים אחרי, במרץ 2017.

במסגרת מענה מערכת בתי המשפט היא ציינה כי "אכן מטעמים של מצוקת כוח אדם קשה במשרד הרווחה, משך הזמן הנדרש לשם קבלת תסקיר, או חוות דעת אחרת, מאת עו"ס לסדרי דין ארוך עד מאוד, ובמקרים מסוימים, במקומות שונים בארץ, מתארך אף למעלה משנה. תסקיר חיוני לבית המשפט לצורך מתן החלטה מושכלת בהליך".

הרשויות המקומיות, מחוזות משרד הרווחה ואף שופטים ודיינים התריעו במהלך השנים על הבעיה גם בפני הנהלת המשרד ומחוזותיו. למשל, פנייתה של עיריית תל אביב ביוני 2009 למחוז תל אביב והמרכז של משרד הרווחה בדבר עומסי עבודה גדולים והמתנה של שישה חודשים ויותר עד להכנת התסקיר; בשנת 2016 פנתה עיריית רמלה לאותו מחוז והתריעה על כך שכ-90 תסקירים בתחום סדרי דין בכללותו נמצאים בהמתנה של כשנה; ובשנת 2017 העלתה עיריית חיפה קשיים דומים בפני הנהלת מחוז חיפה והצפון. בשנים 2015 עד 2017 העלו כמה שופטים לענייני משפחה ודיינים תלונות על עיכוב בהגשת תסקירים; כמו כן, משנת 2011 עד מועד סיום הביקורת הועלו תלונות מטעם גורמים ממחוזות משרד הרווחה ומהנהלת השירות.



עו"ס סדרי דין:
 "ההמתנה משפיעה
 בעיקר על הילדים
 ומצבם. הילדים הם
 הניזוקים העיקרים
 ונמצאים בלב
 הקונפליקט. במקרים
 של נתק עם אחד
 ההורים, ככל שהזמן
 עובר, קשה יותר
 לחדש את הקשר";
 "המשפחות מאבדות
 אמון במערכת
 המשפט והרווחה". אב
 גרוש: "חיכינו ארבעה
 חודשים רק להיכנס
 למערכת, שימונה
 פקיד סעד. זה דם,
 דימום איטי שלי... זו
 שנה וחצי של גיהינום.
 זה רק בגלל
 ההמתנה"

עיכובים ממושכים אלה, מלבד העובדה שהם אינם עומדים בדרישות צווי בית המשפט, הם גם גורמים לשורה של נזקים ועלולים אף להעצים את הסכסוך הזוגי והמשבר המשפחתי תוך פגיעה בילדים. אף שהמשרד מודע לעיכובים חריגים אלו, הוא לא נקט את הפעולות הנדרשות על מנת להסיר את החסמים הגורמים לכך ולצמצם את זמני ההמתנה.

משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי עו"ס ס"ד מודעות היטב להשלכות השליליות של ההמתנה לתסקיר על המשפחות ולנזקים הכואבים שנגרמים להורים וילדים; חלקן ציינו גם את הפגיעה באמון המשפחות בסיוע שנותנות מערכות הרווחה והמשפט בכללותן עקב עיכובים אלה. להלן כמה תשובות לדוגמה: **"ההמתנה משפיעה בעיקר על הילדים ומצבם. הילדים הם הניזוקים העיקריים ונמצאים בלב הקונפליקט. במקרים של נתק עם אחד ההורים, ככל שהזמן עובר, קשה יותר לחדש את הקשר. קל וחומר במקרה של ניכור הורי"; "ברוב המקרים, מכניס את המשפחה למצוקה גדולה"; "המשפחות מאבדות אמון במערכת המשפט והרווחה".**

נושא זה עלה גם במסגרת קבוצת המיקוד של אבות גרושים: **"חיכינו ארבעה חודשים רק להיכנס למערכת, שימונה פקיד סעד. זה דם, דימום איטי שלי... זו שנה וחצי של גיהינום. זה רק בגלל ההמתנה".**

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הרווחה כי נוכח הנזקים החריפים שנגרמים בשל עיכובים חריגים בתהליכי הכנת התסקירים, נזקים הידועים לו כבר שנים רבות וגורמים רבים הצביעו עליהם, עליו לפעול ללא דיחוי להסרת החסמים הגורמים לכך; מדובר בנזקים שלהם השלכה שלילית מתמשכת לא רק בטווח הקצר - עד מתן החלטה בעניין המשפחה המתפרקת - אלא גם על כל פרט במשפחה ועל כולם יחד בטווח הארוך. הורי הילדים יישארו לעד הוריהם ולעד ידרשו למלא תפקידם כהורים אף אם יעשו זאת בנפרד. אשר לילדים, החובה היא למזער את ההשלכות השליליות אשר נובעות מהחלטת הוריהם להיפרד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אי-הכנת תסקירים במועד היא גם זילות של הצווים השיפוטיים.

בתשובתו מסר משרד הרווחה כי הוא מתכוון להוציא הנחיה לעו"ס ס"ד שתגביל את משך הכנת התסקיר ל-45 ימים או שהכנתו תיעשה לפי לוח זמנים שייקבע על ידי בתי המשפט; כמו כן, המשרד החליט לתת עדיפות גבוהה לתחום סדרי דין, והוא יקצה כ-100 תקנים יעודיים ("צבועים") לנושא כבר בשנת 2019, לפי תוספת כוח האדם שהוקצתה לכלל התחומים לרשויות מקומיות.

ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין

הממשלה נדרשת לפעול לשיפור תפקודה, ובין היתר לצורך כך עליה לקיים תכנון שיטתי ומשמעותי⁷⁵. מדריך התכנון הממשלתי משנת 2010⁷⁶ מתווה את תהליך התכנון שמשרדי הממשלה אמורים לבצע, וראשיתו בהערכת מצב משרדית המבוססת בין היתר על איסוף וניתוח של נתונים ומידע, היכולה לסייע להנהלת המשרד הממשלתי לבחון ולקבוע באופן מסודר את מטרותיו, יעדיו וסדרי העדיפויות שלו ואת הדרך למימושם. תוצרי הערכה זו אמורים להתגבש לתוכניות עבודה משרדיות עדכניות שיכללו בין היתר את כלי המדיניות הנדרשים למימושה - מדדי תפוקה, מדדי תוצאה לבחינת אפקטיביות הפעולות שנעשו, הקצאה תקציבית ולוח זמנים לביצוע⁷⁷. להלן פרטים על כשלים מרכזיים של משרד הרווחה בניהול המדיניות בתחום סדרי הדין.

אי-איסוף נתונים

עיצוב מדיניות בתחום נתון צריך להיות מושתת על מידע מקיף ואמין ועל ידע מקצועי מצטבר⁷⁸, ומשרד מבקר המדינה עמד לא אחת על החשיבות שבאיסוף נתונים. איסוף שיטתי של נתונים משמש כלי תשתיתי בארגז הכלים הניהולי⁷⁹, ובאמצעותו המשרד יכול לגבש תמונת מצב עדכנית בנוגע להיקף ולמאפיינים של עבודת עו"ס ס"ד ולליקויים בעבודתו וכן לצורכיהן וקשייהן של המשפחות המטופלות.

בדומה לתקני עובדים סוציאליים באשר הם, גם בתחום סדרי דין אין משרות ייעודיות ("צבועות"), והן נקבעות על פי החלטת מנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לפי צרכים המתעוררים בעבודה השוטפת.

75 באמצע שנות השמונים של המאה העשרים הוקמה ועדה ציבורית לבחינה כוללת של שירות המדינה (ועדת קוברסקי), שאחת מוועדות המשנה שלה עסקה בעבודת המטה והכנת חומר לשיפור דינוי הממשלה. בדוח הוועדה, שאושר על ידי הממשלה בשנת 1990, כלולות המלצות הנוגעות לפיתוח תורת ניהול, להנהגת עבודת מטה ולשיפור תכנון העבודה. להרחבה בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5 עד 110.

76 מדריך התכנון הממשלתי גובש על ידי משרד ראש הממשלה, והוא נועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת.

77 עוד על חשיבותה של קביעת מדיניות ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64ג** (2014), "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", עמ' 147 עד 166.

78 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות משרד הרווחה", עמ' 731.

79 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "פעולות המדינה להגנה על זכויותיהם של עובדים בשכר נמוך", עמ' 1034 עד 1036, ו"היבטים בטיפולים בקטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות", עמ' 1157 עד 1158; **דוח שנתי 67ב** (2017), "מעגלים - הקרן למען בעלי מקצועות שוחקים - אפקטיביות וסדרי ניהול", עמ' 782 עד 783, ו"טיפול המוסד לביטוח לאומי בתביעות נגד צד שלישי (שיבוב)", עמ' 1141 עד 1143.

הנתונים הבסיסיים הנוגעים לתחום סדרי הדין שחשוב שהמשרד יאסוף אותם הם: מצבת כוח האדם של העוסקים בתחום, דהיינו מספר עו"ס ס"ד המועסקות ברשויות המקומיות ופרטיהן, וכן נתונים על היקף עבודתן, כמו מספר התסקירים הנכתבים מדי שנה ומשך הזמן הדרוש לכתיבתם וזמני ההמתנה לכתיבת תסקיר.

על אף האמור העלתה הביקורת כי המשרד אינו מקפיד לאסוף נתונים על מספר העוסקים בתחום סדרי דין, והנתונים המצויים בידו חלקיים בלבד, וגם הם אינם עדכניים.

אמנם המשרד מפרסם מדי שנה את מספר עו"ס ס"ד ואת מספר התקנים בתחום זה במסגרת חוברת שכותרתה "סקירת השירותים החברתיים"⁸⁰, אך מבירור עימו עלה כי מדובר בהערכה כללית של הנהלת השירות, שאינה מבוססת על בסיס נתונים בתוקף, וממילא אין מדובר בבסיס נתונים המתעדכן באופן שוטף.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי בימים אלו הוא עוסק בעדכון הרשימות בתחום סדרי דין לגבי שמות העובדים, סוג המינוי ואחוזי המשרה. עוד מסר כי נכון למועד סיום הביקורת יצא חוזר מנכ"ל מיוחד, ועל פיו נדרשים מנהלי המחלקות להקפיד ולדווח בכתב על כל עו"ס המחזיק במינוי והפסיק את עבודתו. עוד הוסיף כי במקביל הוא מוביל מהלך להבניית ממשק לתיק לקוח במחלקות, כך שניתן יהיה לעקוב בזמן אמת אחר רשימות ההמתנה, מספר הצווים בהמתנה וזמני ההמתנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי עליו לאסוף נתונים מהימנים על מספר עו"ס ס"ד שהוא מעסיק ולעדכן נתונים אלה באופן שוטף.

אי-התאמת המשאבים לשינויים החברתיים

בהתאמה לגידול המשמעותי במספר הזוגות המתגרשים, אשר הואץ מראשית המאה העשרים ואחת, עלה בשנים 2010 עד 2018 מספר השופטים בבתי המשפט לענייני משפחה מ-52 ל-74 (גידול של כ-42%); גם מספר הדרישות לתסקירים עלה מכ-11,500 תסקירים בשנת 2010 לכ-14,780 בשנת 2016 (גידול של כ-28%). על מנת לספק את השירותים לציבור באופן נאות נדרש מהמשרד להתאים את מדיניותו למציאות זו, לרבות גורמי הייצור, שיאפשרו מתן מענה לצרכים המתרבים - תקציבים וכוח אדם.

נושא העומס המוטל על עו"ס ס"ד והשלכותיו הקשות נדון בכמה וכמה ועדות מקצועיות של המשרד שהמלצותיהן הונחו לפתחו והוא אף אימץ את רובן, כמפורט להלן:

דוח ועדת סלונים-נבו (2008): צוות בדיקה בראשות פרופ' ורד סלונים-נבו, בנושא עבודתן של פקידות סעד לסדרי דין, הדגיש את מצוקת כוח האדם בתחום זה, ועמד על כך שמערך זה פועל מזה שנים בתת-תקן הגורם לעומס עבודה הגורר אחריו הגשה מאוחרת של תסקירים לבית המשפט המסלימה ומחמירה את הסכסוך ההורי. הוועדה הפנתה לממצאי ועדת בדיקה קודמת לפקדי סעד לחוק הנוער ולסדרי דין (ועדת פוזנר) משנת 2005, אשר הצביעו על חוסר משמעותי בתקני עובדים סוציאליים המונע בין היתר מינוי פקדי סעד לסדרי דין. בשנת 2009 אימץ המשרד את המלצות ועדת סלונים-נבו⁸¹.

ועדת סילמן (2014): הוועדה הצביעה על העומס הרב בעבודת עו"ס ס"ד והמליצה על קביעת תקינה ועומסי מקסימום בעבודת העובדים הסוציאליים לחוקים השונים, ובהם עו"ס ס"ד⁸².

סקר של איגוד העובדים הסוציאליים: סקר מעמסה שערך האיגוד בשנת 2014, והוגש להנהלת משרד הרווחה באותה שנה, הצביע על עומסי העבודה וגורמי הלחץ שעו"ס ס"ד מתמודדות עימם ועל השחיקה הגדולה המאפיינת את התחום. האיגוד חזר והציג קשיים אלו בשנת 2015 והתריע על ירידה של 33% במספר משרות עו"ס ס"ד מאושות.

תקני עו"ס לעניין סדרי דין: במהלך השנים הקצה המשרד משאבים עבור הרחבה והשבחה של שירותים הניתנים בתחום סדרי דין בכללותו. למשל, הקצאת תקציב לצורך פתיחת יח"ס נוספות והעסקת עו"ס יח"ס ועורכי דין בעקבות חוק מהו"ת; הפעלת מרכזי קשר ושיפור תפקודם; הפעלת פיילוט בנושא תיאום הורי; והבניית תסקיר חדש והטמעתו כאמור.

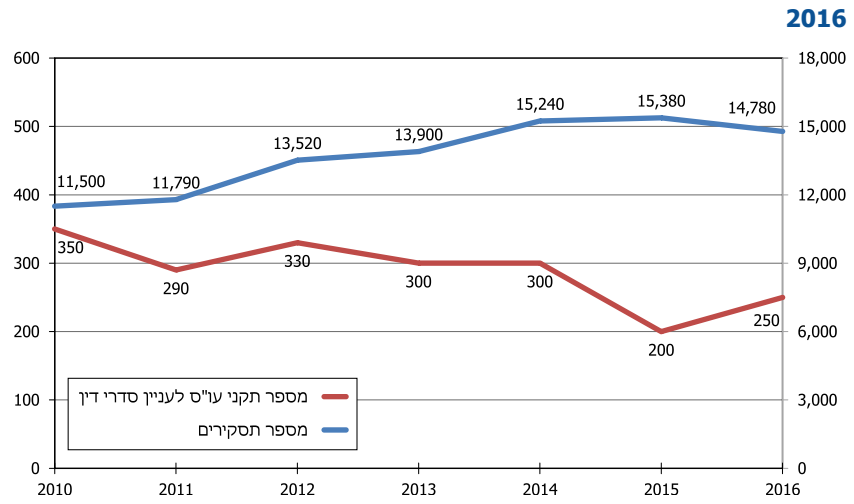
בביקורת עלה כי למרות הגידול המשמעותי בכמות התסקירים הנדרשים על ידי בתי המשפט, מספר תקני עו"ס ס"ד נותר בעינו, ואף פחת, כמתואר להלן בתרשים 11:

81 למעט ההמלצות הנוגעות למינוי אומבודסמן למשרד הרווחה.

82 ועדת סילמן הפנתה גם לדוח אופק משנת 2002 שהצביע על בעיית העומס של העו"סים והצורך בתגבור ותקינה חדשה.

למרות המלצות של כמה ועדות על דרכים לתיקון העומס המוטל על עו"ס סדרי דין, ואף שחלפו יותר מ-15 שנים, בעיית עומסי העבודה, זמני ההמתנה הארוכים לתסקירים והנזק הנגרם בעקבותיהם, נותרו בעינם

תרשים 11: מספר תקני עו"ס ס"ד⁸³ לעומת מספר התסקירים, 2010 עד 2016



על פי נתוני משרד הרווחה. נתוני התסקירים מעוגלים לעשרות.

התרשים מצביע על חוסר ההלימה בין מספר התסקירים הגדל בהתמדה לבין מספר תקני עו"ס ס"ד שאינו גדל, ואף פוחת. משמעות עובדה זו היא הגברת העומס על עו"ס ס"ד ועימה ההשלכות על הטיפול במשפחות.

למרות המלצות של כמה ועדות על דרכים לתיקון המצב, ואף שחלפו יותר מ-15 שנים, בעיית עומסי העבודה, זמני ההמתנה הארוכים לתסקירים והנזק הנגרם בעקבותיהם, נותרו בעינם; הנהלת המשרד לא גיבשה תוכנית אופרטיבית כדי לתת מענה למצב בעייתי זה. העיכוב הממושך במתן התסקירים היא גם זילות החלטות שיפוטיות.

על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי לגיבוש ויישום של תוכנית אופרטיבית אשר תיתן מענה בנוגע למצב זה. כאמור, בעקבות הביקורת החליט משרד הרווחה להקצות כ-100 תקנים של עו"ס לתחום סדרי דין כבר בשנת 2019, ולצאת בתהליך לצביעת התקנים הייעודיים ברשויות המקומיות בתחום זה.

אי-עדכון של ההנחיות המקצועיות

כמפורט לעיל, השינויים של השנים האחרונות בתחום הגירושין והמצב המשפטי הלא-ברור בתחומי משמורת ומזונות הילדים, יצרו אי-ודאות בקרב הציבור ואצל

83 נתונים אלו מבוססים על הערכות כלליות שעורך משרד הרווחה ובהתאם יש לראותם כמייצגים מגמה בלבד.

גורמי המקצוע⁸⁴. המשרד לא גיבש לעצמו תפיסת מדיניות בנוגע לסוגיות אלה ואף לא הנחיות מקצועיות ברורות בתע"ס, בייחוד בכל הנוגע למצבים של ניתוק קשר בין הורים לילדים, כמפורט להלן.

היעדר הנחיות מקצועיות בנושא ניתוק קשר בין ילדים להוריהם

מקרים קיצוניים של סכסוך בין הורים עלולים להגיע לכדי ניתוק קשר בין הילדים לאחד מהוריהם. בקרב גורמי המקצוע קיימת מחלוקת בנוגע לאפיון תופעת ניתוק קשר בין הורה לילדו. יש המכנים תופעה זו "ניכור הורי", שעל פיה מדובר במעשה רצוני של אחד ההורים המכוון לניתוק הקשר בין הילד להורה האחר (הורה מנכר), ויש הגורסים כי הימנעותו של הילד מקיום קשר עם אחד מהוריו יכולה לנבוע ממגוון סיבות, חלקן מוצדקות (דוגמת ניתוק מהורה מתעלל), ולעיתים מדובר בהזדהות (Alignment) נורמטיבית⁸⁵ מהבחינה ההתפתחותית⁸⁶ אשר אינה אמורה לפגום בהכרח ביחסים הטובים עם ההורה האחר. על אף מחלוקת טיפולוגית זו, קיימת תמימות דעים כי ילדים המנותקים מהוריהם וילדים מנוכרים נמצאים בסיכון גבוה למצוקה רגשית וקשיי הסתגלות.

למשל, בתסקירים שנותחו צוין: **"הבת - חשופה לתכנים הקשים שמעלה האם בנוגע לזוגיות שלה. חשיפה זו הביאה למצב של ניכור הורי משמעותי מול אביה... היא מתנגדת לכל קשר עם האב"; "האחים נחשפו להסתה כנגד האם ולכל הפחות עודדו אותם לזכור ולהפנים אירועים קשים מצידה ומצד משפחתה שאין אפשרות ויכולת לדעת אם אכן התרחשו".**

תופעת ניתוק ואובדן קשר דורשת בראש ובראשונה מענה טיפולי הנמצא בעיקר בתחום אחריותו המקצועית של המשרד. כאשר נצפים סימנים ראשוניים לקראת ניתוק קשר, יש חשיבות רבה להתערבות טיפולית מהירה אשר עשויה למנוע את התדרדרות היחסים בין ההורה לילדו וגרימת נזק בלתי הפיך לקשר ביניהם.

כעולה משאלון משרד מבקר המדינה אין מדובר במקרים מועטים; בתשובותיהן ציינו עו"ס ס"ד כי בשנים האחרונות הן נתקלו במקרים מורכבים של אובדן קשר וניכור הורי, ומקרים אלו מתרבים: **"זו תופעה שהולכת ומתרחבת"; "תופעה זו מתעצמת עם השנים ואנו פוגשים בה במשפחות רבות".**

הביקורת העלתה כי על אף חומרת מקרים אלו ושכיחותם ההולכת וגדלה לא גיבש משרד הרווחה הנחיות ונוהלי עבודה בסוגיות של ניתוק קשר וניכור הורי.

84 ראו לעיל בפרק "אי-הבהירות הנורמטיבית בתחום הגירושין והשלכותיה".

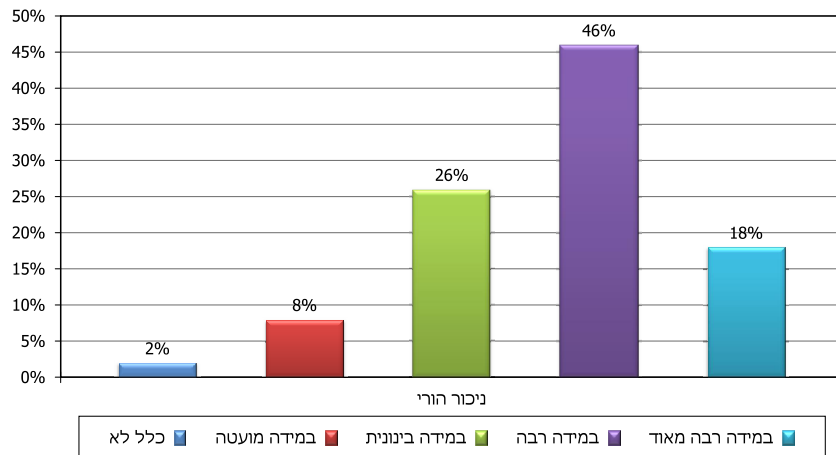
85 במשפחה מסוימת ילד עשוי להיות קשור יותר להורה אחד וילד אחר להורה האחר, וזאת על רקע עניינים משותפים, הדהות עם אופיו של ההורה או העדפה של סגנון ההורות.

86 ראו ה"ש מס' 9.

נוכח הסיכון הגבוה
הטמון במקרים של
ניתוק קשר בין הורה
לילדו, והעובדה
שמדובר בתופעה
ההולכת ומתרחבת,
על משרד הרווחה
לגבש את עמדתו
בדבר זיהוי מקרים
כאלה וטיפול בהם
מוקדם ככל האפשר

היעדר הנחיות והצורך בהעמקת הידע המקצועי בנושא זה עלו באופן מובהק משאלון משרד מבקר המדינה, ובו הרוב המכריע של עו"ס ס"ד (למעלה מ-60%) ציינו כי ההתייחסות בתע"ס לנושא ניכור הורי מועטה או כלל אינה קיימת. להלן בתרשים 12 מובאת התייחסותן של עו"ס ס"ד בנוגע לעדכניות התע"ס והנחיות הפיקוח של המשרד בכל הקשור לנושא של ניכור הורי:

תרשים 12: באיזו מידה לדעתך ישנה התייחסות מספקת בתע"ס או בהנחיות הפיקוח של משרד הרווחה לנושא של ניכור הורי?



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי נוכח הסיכון הגבוה הטמון במקרים של ניתוק קשר בין הורה לילדו, בעיקר לילדים אך גם להוריהם, ונוכח התחושות הקשות הנלוות לו ולאור העובדה שמדובר בתופעה ההולכת ומתרחבת, על המשרד לגבש את עמדתו בדבר זיהוי מקרים כאלה וטיפול בהם, ולעשות זאת מוקדם ככל האפשר. כמו כן, עליו לקבוע הנחיות לפעולה, גם בכתב, עבור עו"ס ס"ד; הדבר ייתן בידיהן כלים אפקטיביים לטיפול במקרים קשים אלה.

פעולות חלקיות לשימור ושיפור של הכשרת עו"ס ס"ד

עו"ס שעוסקת בסדרי דין מחויבת להשתלם בקורס סדרי דין המקנה לה תעודת מינוי כעו"ס ס"ד. נוסף על הקורס, יש חשיבות לשמירת כשירותה המקצועית ולשיפור תפקודה המקצועי והיחודי, הבאים לידי ביטוי ברכישת מיומנויות חדשות ובהתעדכנות בנושאים שחלו בהם שינויים וחידושים⁸⁷. בהיעדר הדרכה מספיקה ובאופן שוטף עולה חשש כי עו"ס ס"ד לא תהיה מיומנת דייה לביצוע

87 לדוגמה, התקנות החדשות לחוק סדר הדין האזרחי, התשע"ח-2018, המהוות רפורמה בניהול משפטים אזרחיים.

תפקידה ולמתן השירות הנדרש למשפחות⁸⁸. יודגש כי לפי תקנון שירות המדינה (תקשי"ר) על משרדי הממשלה להכין תוכניות הדרכה המבוססות על צרכי ההדרכה של עובדי המשרד הממשלתי⁸⁹.

הביקורת העלתה כי המשרד ציין אומנם לא אחת את החשיבות והצורך בריעון הכשרתן של עו"ס ס"ד על בסיס קבוע ועל פי המידע החדש המצטבר (דוגמת התמודדות עם תוקפנות, עבודה עם ילדים וסוגיות מגדריות), אך הלכה למעשה לא עשה כן.

מתן סמכויות על ידי בית משפט: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, קובע כי אם לא באו ההורים לידי הסכמה ביניהם בעניין הנתון לאפוטרופסותם (ושאינו נוגע לרכוש) "רשאים הם יחד לפנות לבית המשפט, ובית המשפט, אם לא עלה בידו להביאם לידי הסכמה ואם ראה שיש מקום להכריע בדבר, יכריע הוא בעצמו או יטיל את ההכרעה על מי שימצא לנכון" (להלן - סמכויות). במרבית המקרים הגורם הממונה הוא עו"ס ס"ד. הסמכויות יכולות להינתן במהלך כתיבת התסקיר או לאחר הגשתו או בתום ההליכים המשפטיים. מטרת הסמכויות היא לסייע להורים להגיע למצב של הידברות והסכמות בכוחות עצמם, ורק במצבים שבהם לא יצליחו לגשר בין עמדות מנוגדות תתערב עו"ס ס"ד מתוקף סמכותה ותכריע לטובת הילדים על פי שיקול דעתה המקצועי. בתי המשפט נוהגים להעניק סמכויות תוך הגבלת זמן או הגבלת נושאים, ולעיתים גם ללא הגבלה. המשרד גיבש הנחיות בנושא הפעלת הסמכויות ועדכן לאחרונה בשנת 2018⁹⁰.

הצורך במתן סמכויות לעו"ס ס"ד והתועלת בהן שנויים במחלוקת. למשל, בדוח ועדת סלונים-נבו נכתב כי "במקרים רבים מדובר 'בשומר טף' על זוג מבוגרים, שאינם נלהבים לתקשר ושמסתכששים ביניהם בעניינים פעוטים, שאינם מצריכים מעורבות מקצועית של פקידת סעד... נוכחותן [של עו"ס ס"ד] הופכת לחלק מובנה במסכת המאבקים שבין ההורים ואף תורמת לשימורה"⁹¹.

התרומה הפחותה של מתן הסמכויות עלתה גם במסגרת שאלון משרד מבקר המדינה, ובו כ-40% מעו"ס ס"ד ציינו שמתן הסמכויות כאמור לא תרם לטיפול במשפחות. להלן בתרשים 13 מוצגים נתונים שהתקבלו במענה לשאלה באיזו מידה תרם מתן הסמכויות לעו"ס ס"ד לטיפול במשפחות:

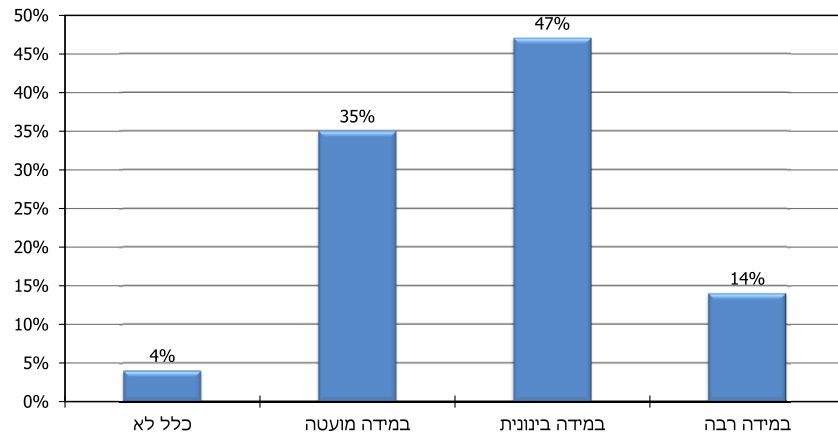
88 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "הדרכת עובדי הרשויות המקומיות", עמ' 230 עד 231 ו-237 עד 238.

89 חלק 5, סעיף 51.13 - "תפקידי המשרדים במערכת ההדרכה".

90 ההנחיות מבחינות בין נושאים שאינם מהותיים או שניזונים לטווח קצר (דוגמת עניינים משפחתיים נקודתיים) אשר נופלים תחת הגדרת הסמכויות, לבין נושאים מהותיים או שניזונים לטווח ארוך אשר אינם כלולים במסגרת הסמכויות שבמקרים כגון אלו יש להפנות את ההורים חזרה לבית המשפט.

91 עמ' 18 לדוח הוועדה.

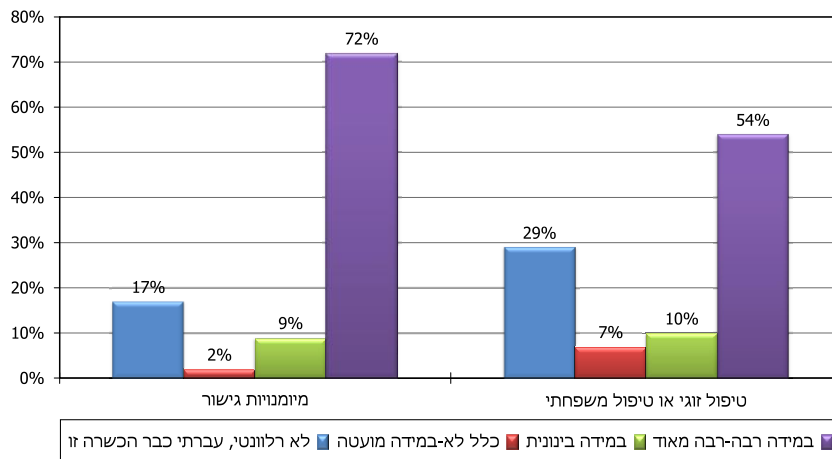
תרשים 13: במקרים שבהם ניתנה לך סמכות, האם מתן הסמכות תרם לטיפול במשפחות?



רק כ-14% מהמשיבות ציינו כי הסמכויות שניתנו להן תרמו רבות לטיפולן במשפחות; הרוב ציינו כי התרומה הייתה בינונית ומטה. בתשובותיהן המילוליות ציינו חלקן כי מתן הסמכויות אף משמש לעיתים אמצעי להמשך הסכסוך בין בני הזוג ואבן נגף בפתרון הסכסוך ההורי, שכן הסמכויות "נותנות במה לקונפליקט" ו"משמרות את המאבק בין הורים".

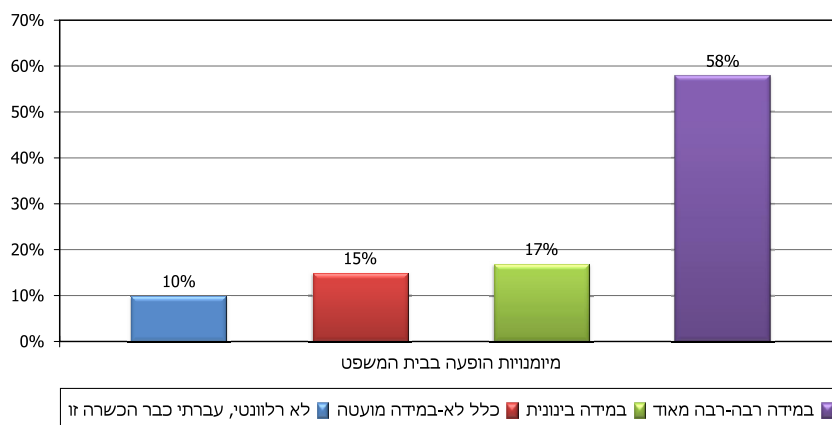
נוכח האמור, מן הראוי היה שהמשרד יפעל להעניק לעו"ס ס"ד כלים להתמודדות עם המקרים הקשים שבהם הסמכויות אינן מועילות, דוגמת מיומנויות גישור וטיפול משפחתי, אך המשרד לא עשה כן. צורך זה עלה גם משאלון משרד מבקר המדינה לעניין מידת העניין והצורך של עו"ס ס"ד בהכשרות שונות לצורך מילוי תפקידן והתמודדותן מול המשפחות. להלן בתרשים 14 מובאים נתונים שהתקבלו במענה לשאלה באיזו מידה תהיה עו"ס ס"ד מעוניינת לעבור הכשרה במיומנויות טיפול זוגי ומשפחתי או הכשרה במיומנויות גישור:

תרשים 14: באיזו מידה תהיי מעוניינת לעבור הכשרה במיומנויות טיפול זוגי או טיפול משפחתי ובגישור?



חלק מהשינויים בתחום סדרי דין משליכים על עבודת עו"ס ס"ד אשר נדרשת לעיתים להתמודד עם מצבים שאינם בליבת עיסוקה ושלחם לא הוכשרה. למשל, עו"ס ס"ד נדרשת להופיע לפעמים בבית המשפט לאחר הגשת התסקיר, ואף להתמודד עם חקירותיהם של באי הכוח של הצדדים לסכסוך הגירושין. הופעה מסוג זו דורשת היערכות מוקדמת, תדרוך והיכרות עם הליכי ההתדיינות המשפטית. הרוב המכריע של עו"ס ס"ד (60%) מדווחות על הצורך בהכשרה כגון זו, כפי שעלה בשאלון משרד מבקר המדינה. להלן בתרשים 15 מוצגים הנתונים שהתקבלו במענה לשאלה באיזו מידה תהיה עו"ס ס"ד מעוניינת לעבור הכשרה במיומנויות הופעה בבית המשפט:

תרשים 15: באיזו מידה תהיי מעוניינת לעבור הכשרה במיומנויות הופעה בבית המשפט?

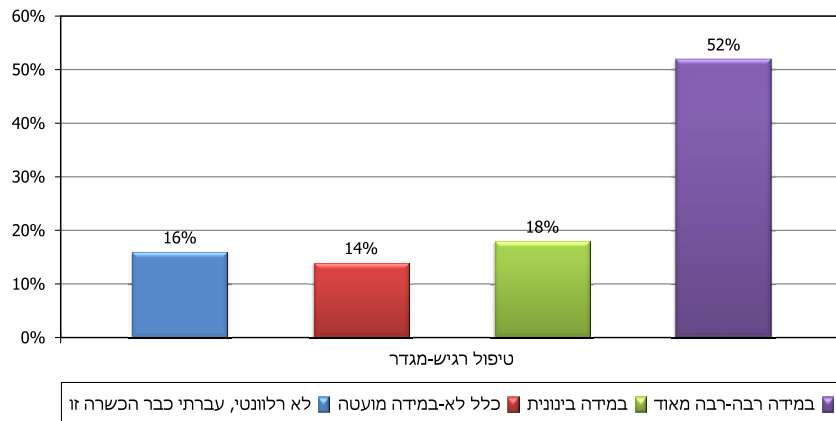


מהתשובות עולה צורך מובהק בהכשרות במיומנויות טיפול זוגי ומשפחתי, גישור והופעה בבית משפט. מדובר בהכשרות שהן בליבת העבודה של עו"ס ס"ד, לכן על המשרד לגבש תוכנית הכשרה שוטפת עבורן לצורך שיפור תפקודן המקצועי.

הכשרה רגישת-מגדר: השיח המחקרי מצביע על הדרכים השונות שבהן גברים ונשים חווים קשיים, מבטאים את מצוקותיהם ומתמודדים עם משברי חיים שונים, לרבות משבר גירושין⁹². למשל, קיימת אמביוולנטיות של גברים כלפי פנייה לעזרה נפשית שכן היא עלולה להיתפס כהודאה בחולשה ופגיעות⁹³. זאת ועוד, לעיתים עולות טענות מצד אחד ההורים או שניהם בדבר אפלייתם על ידי העו"ס על רקע מגדרי.

מצופה מהמשרד שייתן דעתו על טענות כאלו ואם הן קיימות שיפעל לצמצומן. אחד הכלים לכך הוא הקניית הכשרה רגישת-מגדר שנועדה להעלות את הרגישות של עו"ס ס"ד ולהפנות את תשומת ליבה לשונות המגדרית בעת הטיפול במשפחה. יודגש כי 70% מעו"ס ס"ד שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה ציינו שיש בכך צורך בינוני עד רב מאוד. להלן בתרשים 16 מוצגים הנתונים שהתקבלו במענה לשאלה באיזו מידה תהיה עו"ס ס"ד מעוניינת לעבור הכשרה בתחום טיפול רגיש-מגדר:

תרשים 16: באיזו מידה תהיי מעוניינת לעבור הכשרה בתחום של טיפול רגיש-מגדר?



92 ראו נחמי באום, "המגדר הנאלם: התייחסות העבודה הסוציאלית אל הגבר כלקוח", **חברה ורווחה**, כו/2 (2006), עמ' 219 עד 238.

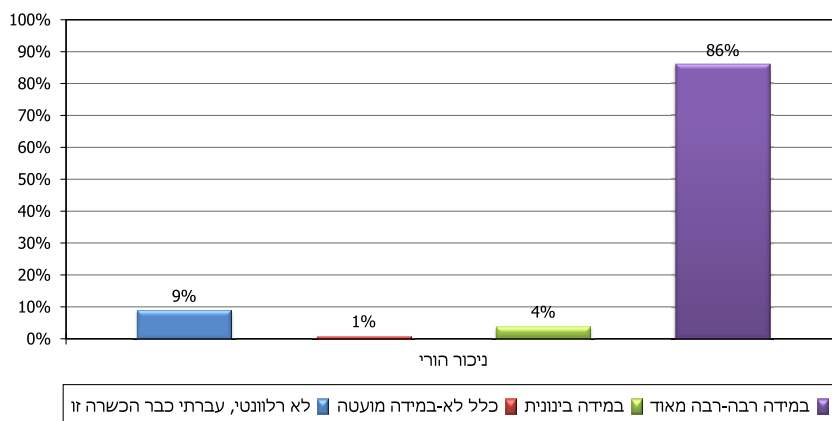
93 ראו:

Pollack, William. 2002. "Real Boys: The truth behind the myths". Pp. 88-100. In Bailey, Susan (Ed.), *The Jossey-Bass Reader on Gender in Education*. San Francisco: Jossey-Bass; Seidler, Victor J. 2007. "Masculinities, bodies, and emotional life". *Men and masculinities*, 10(1): 9-21.

הכשרה בתחום ניכור הורי: נושא חשיבות האבחון והטיפול במקרים של ניתוק קשר וניכור הורי עלה גם במסגרת הוועדה לזכויות הילד בכנסת בדצמבר 2017, אשר הנחתה את המשרד להסדיר גוף ידע אחד בנושא ניכור הורי ולתרגמו לצעדים אופרטיביים.

הצורך בהכשרה כאמור עולה ביתר שאת בשאלון משרד מבקר המדינה, ובו כ- 90% מעו"ס ס"ד ביקשו לעבור הכשרה בתחום. להלן בתרשים 17 מוצגים הנתונים שהתקבלו במענה לשאלה באיזו מידה תהיה עו"ס ס"ד מעוניינת לעבור הכשרה בתחום ניכור הורי:

תרשים 17: באיזו מידה תהיי מעוניינת לעבור הכשרה בתחום של ניכור הורי?



מן האמור עולה צורך שהמשרד יפעל לריענון הכשרתן המקצועית של עו"ס ס"ד ולהתאמתה לצורכי השטח ולשינויים המשמעותיים בתחום הגירושין. עליו לגבש תוכנית ארוכת טווח להכשרתן המקצועית בתחומים שהן אמונות עליהם ובהתחשב בצורכי המשפחות המשתנים.

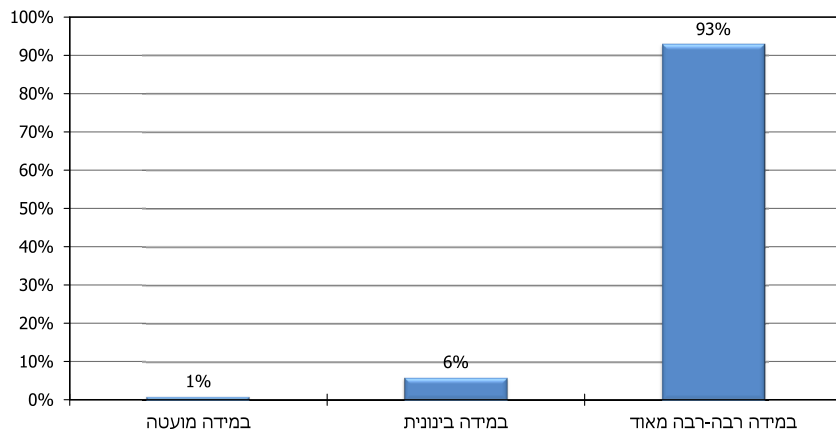
בתשובתו מסר המשרד כי הוא פועל לבניית תוכנית לאבחון וטיפול במקרים של ניתוק קשר בין הורים לילדיהם, כולל הכשרה ייעודית לעו"ס ברשויות המקומיות ובמחוזות המשרד. הוא הוסיף כי ביולי 2018 הוא החל בתהליך הבניית מתווה צמיחה לעו"ס ס"ד שמטרתו להרחיב את תהליכי ההכשרה והלמידה שלהן, גם בתחום ההכשרה הבסיסית, להבנות תהליך למידה מדורג לפי ותק וניסיון מקצועי ולפתח עתודת הדרכה וניהול בתחום.

השלכות כשלי ניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין

מעצם טבעה, עבודת עו"ס ס"ד היא חודרנית ומעוררת התנגדות, כעס ותחושות תסכול בקרב בני המשפחה, המופנים לעיתים כלפי העו"ס עצמה. תחושות אלו עלולות להתעצם נוכח היעדר מענים טיפוליים וזמני המתנה הממושכים, הנובעים בין היתר מהליקויים שהוצגו לעיל.

כך עלה גם בשאלון משרד מבקר המדינה: כאשר התבקשו עו"ס ס"ד לתאר את סביבת עבודתן, 93% מהן ציינו כי בעיית העומס היא גורם לחץ בעבודתן⁹⁴:

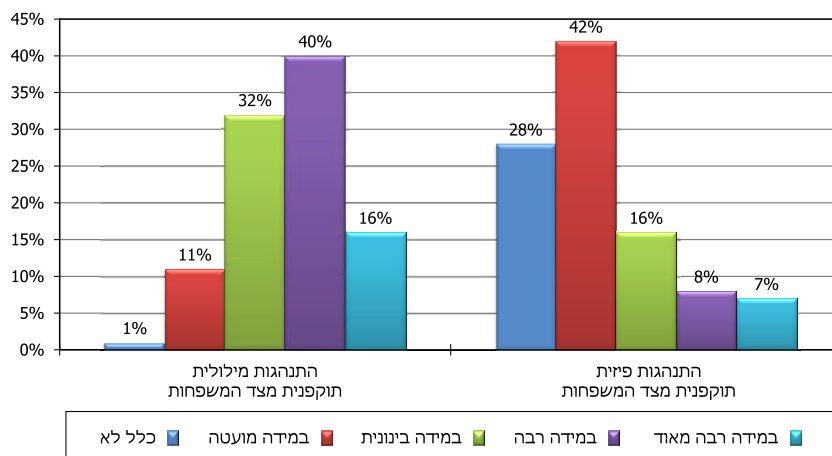
תרשים 18: באיזו מידה הנך חווה עומס בעבודה כגורם לחץ?



בשאלון עלה כי 72% מהן נחשפו למידה מסוימת של תוקפנות פיזית מצד המשפחות, וכ-56% מהן דיווחו כי נחשפו לתוקפנות מילולית במידה רבה עד רבה מאוד:

94 גם משרד מבקר המדינה התייחס לסוגיות אלו כבר בשנת 1998 ובהמשך בשנת 2002, לרבות העיכוב בהגשת התסקירים. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 48** (1998), "מעריך פקדי הסעד", עמ' 488 עד 503; **דוח שנתי 52ב** (2002), "בית המשפט לענייני משפחה", עמ' 719 עד 720.

תרשים 19: באיזו מידה הנך חווה התנהגות מילולית תוקפנית והתנהגות פיזית תוקפנית מצד המשפחות?



בתשובתו ציין משרד הרווחה כי הוא מסכים שקיימים דיווחים אודות החשיפה של עו"ס ס"ד לתביעות משפטיות ואף לאלמות מצד המשפחות, וכי ההמתנה לעריכת התסקירים עלולה להגביר את המתח ואת תחושת התסכול של המשפחות. עם זאת הבהיר כי אלימות כלפי עו"ס ס"ד אינה רק תוצר של עומסי העבודה, אלא גם פועל יוצא של עוצמת המשבר המשפחתי והאישי ושפת הקונפליקט המאפיינת משפחות במשבר פרידה וגירושין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתו של משרד הרווחה מדגישה את הצורך בפעולה מערכתית של משרד הרווחה שתפחית את העומס המוטל על כתפיהן של עו"ס ס"ד, ותיתן בידיהן כלים ואמצעים להתמודד עם המשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה.

מכלל האמור עולה שהמשרד לא פעל די להסדרת מדיניותו בתחום סדרי דין בגירושין ולהתאמתה לשינויים שחלו בשנים האחרונות, וזאת כדי לתת בידי עו"ס ס"ד כלים ואמצעים מספיקים כדי להתמודד עם מצבים אלה ולסייע למשפחות כנדרש.

סיכום

גירושין הוא אירוע משברי רב השפעה על חיי המשפחות העוברות אותו. לאור מעורבות המדינה הן בפן החוקי והן בפן הטיפולי של תהליך הגירושין, ראוי שהיא תאמץ ראייה כוללת שלו במטרה למזער את נזקיו לבני המשפחות, ובייחוד לילדים.

בעקבות שינויים דרמטיים בתחום הגירושין בעשור האחרון, הן חברתיים והן משפטיים, נוצרה אי-בהירות נורמטיבית בתחומי המשמורת ומזונות ילדים, הגורמת לאי-ודאות בקרב ציבור המתגרשים ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה ומקשה על גיבוש הסכמות ומתן שירותים למשפחות המצויות בהליכי גירושין ופירוד; למרות שמטרתו של חוק מהו"ת הייתה לעודד יישוב סכסוכי גירושין בהסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, בפועל ישנם חסמים לשימוש במנגנונים כאלה הן ביחידות הסיוע שליד בתי המשפט והן בסיוע המשפטי במשרד המשפטים; פעולותיו של משרד הרווחה לא התגבשו ליצירת רצף מענים טיפוליים ייעודיים למשפחות אלה, במיוחד בשלבים המוקדמים של המשבר, והוא אינו מספק כלל מענים כאלה המכוונים לילדים.

בתחום סיוע משרד הרווחה להליך המשפטי בגירושין, באמצעות עו"ס לעניין סדרי דין, נמצא כי משרד הרווחה הזניח תחום זה לאורך שנים תוך התעלמות מהשינויים שהתרחשו בו ומהעומס שהלך וגבר על עו"ס לעניין סדרי דין. הזנחה זו באה לידי ביטוי קיצוני בזמני ההמתנה הארוכים והבלתי סבירים של משפחות לתסקירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שיש בהם כדי לגרום להתמשכות סכסוך הגירושין ולהסלמתו. תוצאת הזנחה זו היא פעמים פגיעה מילולית ואף פיזית של המשפחות ב"שליח" - עו"ס לעניין סדרי דין.

על משרדי הרווחה והמשפטים לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את הליקויים המפורטים בדוח זה, ובראש ובראשונה על משרד הרווחה לעשות בדיק בית בתחומי אחריותו ולפעול לאלתר לקידום פתרונות שיש בהם כדי לצמצם את עומסי העבודה הבלתי סבירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שמשמעותם פגיעה קשה בשירות הניתן למשפחות בהליכי גירושין.

נזקים חריפים וכואבים עלולים להיגרם למשפחות המצויות בהליכי גירושין ופירוד. לנזקים אלו השלכה שלילית מתמשכת לא רק בטווח הקצר - עד למתן ההחלטה בעניין המשפחה המתפרקת, אלא יש לה השלכה על כל פרט במשפחה ועל כולם יחד, גם בטווח הארוך. הניזוקים מכך הם ההורים והילדים ולעיתים גם משפחותיהם המורחבות. לכן החשיבות היתרה שיש למזעור ההשלכות השליליות הנובעות מהחלטת ההורים להיפרד, כך שיתאפשר לכל פרט במשפחה להמשיך בחיים תקינים ואיכותיים למרות המשבר. על משרד הרווחה לתת בידי עו"ס לעניין סדרי דין את הכלים המתאימים וההכשרות הרלוונטיות בכדי שיוכלו לעמוד במשימה קשה וחשובה זו.