



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע כלכלי בנושא:
הצעת חוק בית-משפט לענייני משפחה (תיקון
מס' 6) (בית-משפט לערעורי משפחה),
התשס"ה-2005

מוגש לעו"ד תמי סלע
עבור ועדת החוקה, חוק ומשפט

כתיבה: עמי צדיק, כלכלן

אישור: ד"ר שירלי אברמי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ד' בחשון תשס"ו

6 בנובמבר 2005

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

| עמוד | חלק |
|------|-----------------------------|
| 1 | .1 מבוא |
| 1 | .2 הצעת החוק |
| 3 | .3 הנחות וניתוח אומדן העלות |
| 4 | .4 סיכום אומדן העלות |
| 5 | .5 סיכום והסתייגויות |
| 6 | .6 מקורות |

1. מבוא

במסמך זה מובא אומדן העלות התקציבית של הצעת חוק בית-משפט לענייני משפחה (תיקון מס' 6 (בית-משפט לערעורי משפחה), התשס"ה-2005, שהגיש חה"כ רוני בראון (פ/3033). ההצעה נדונה בהכנה לקריאה ראשונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: הצעת החוק).

במסמך מובא תיאור קצר של הצעת החוק, נאמדת המשמעות התקציבית שלה ומוצגות ההנחות שהאומדן נעשה לפיהן.

2. הצעת החוק

חוק בית-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, נכנס לתוקף ב-7 באוגוסט 1995, והביא בהדרגה לכינון בתי-משפט לענייני משפחה במסגרת בתי-משפט השלום ברחבי הארץ. בבתי-משפט אלו מכהנים שופטים בעלי ידע ומומחיות בדיני המשפחה. החוק הביא להנהגת גישה חדשה בדיון המשפטי בדיני משפחה, המבקשת לפתור סכסוכים משפחתיים ככל האפשר בדרך של הסכמים ופשרות, ובתוך כך להיעזר בגורמים מקצועיים. לפי גישה זו, הכרעה באמצעות פסק-דין היא מוצא אחרון בלבד.

כיום, המומחיות בדיני המשפחה והגישה השיפוטית הייחודית באות לידי ביטוי בערכאה הראשונה בלבד, ואילו הערעורים נדונים בבתי-המשפט המחוזיים ברחבי הארץ.

הצעת חוק הנדונה באה להקים ערכאת ערעור בעלת מומחיות לענייני משפחה בראשות סגן נשיא לבית-המשפט לערעורי משפחה (שיכהן גם כנשיא של בתי-המשפט לענייני משפחה וערעורי משפחה), אשר תביא לידי ביטוי את הייחודיות בדיון המשפטי בערכאה הראשונה גם בבית-המשפט המחוזי.¹

לפי הצעת החוק, בית-המשפט לערעורי משפחה יוקם במסגרת בית-המשפט המחוזי בירושלים, וידון בערעורים על החלטות ופסקי-דין של בתי-משפט כלהלן:

- ערעורים על פסקי-דין והחלטות של בית-משפט לענייני משפחה;
- ערעורים על פסקי-דין והחלטות של שופט נוער בבית-משפט השלום בהליכים לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960;
- ערעורים על פסקי-דין והחלטות בהליכים לפי חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991;
- ערעורים על פסקי-דין והחלטות בהליכים לפי חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001 (כאשר הנפגע הוא בן משפחתו של הפוגע);
- ערעור על החלטה של רשם בית-משפט לערעורי משפחה;
- ערעור על החלטת שופט בדבר ביצוע פסק-דין בענייני משפחה מכוח סמכותו לפי סעיף 3 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

¹ יצירת התמחויות מקצועיות בבתי-המשפט נדונה בוועדה לבדיקת מבנה בתי-המשפט הרגילים בישראל בראשות השופט תיאודור אור באוגוסט 1997.

שר המשפטים ימנה את שופטי בית-המשפט לערעורי משפחה מקרב שופטי בית-המשפט המחוזי בהסכמת נשיא בית-המשפט העליון. תנאי הכשירות למינוי הם כהונה של חמש שנים לפחות כשופט בבית-משפט לענייני משפחה או עיסוק של עשר שנים לפחות בעריכת דין בענייני משפחה. נוסף על כך ימונה רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה מקרב שופטי בית-המשפט לענייני משפחה.

כיום ברירת המחדל היא כי פסקי-דין של בית-המשפט לענייני משפחה נדונים בערעור לפני דן יחיד, למעט נושאים כגון אימוץ ומשמורת, הנדונים גם היום בערעור בהרכב של שלושה שופטים. לעומת זאת, ערעורים על פסקי-דין של בית-משפט שלום רגיל נדונים בדרך כלל בהרכב של שלושה שופטים.

הצעת החוק הוכנה לקריאה ראשונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: הוועדה). לפי ההצעה, החוק לא יביא לשינוי בהרכב בית-המשפט הדין בערעורים בענייני משפחה. עם זאת, הוועדה ציינה בדיוניה כי היא תשקול בחיוב במהלך ההכנה לקריאה שנייה ושלישית שינוי שלפיו בית-המשפט לערעורי משפחה ידון בדרך כלל בהרכב של שלושה שופטים, למעט מקרים המנויים ברשימה סגורה שיידונו בדין יחיד (ובהם ערעורים בנושאי אלימות במשפחה, הטרדה מאיימת, הוצאה לפועל והחלטות רשם). שינוי זה עתיד להביא לגידול במספר התיקים הנדונים בהרכב של שלושה שופטים ולהגדלת הזמן השיפוטי.

3. הנחות וניתוח אומדן העלות

בהערכת האומדן התבססנו על ההנחה שמדובר בניתוב ערעורי משפחה ונוער הקיימים כיום ממילא משופטים מחוזיים אקראיים להרכב מקצועי של שופטים מחוזיים, אשר ידון באותם ערעורים.²

לפי האומדן שהכנו, העלות התקציבית של הצעת החוק מורכבת מהסעיפים האלה: תוספת זמן שיפוטי בגין מעבר מהרכב יחיד להרכב של שלושה שופטים; מינוי רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה; תוספת שכר לנשיא בית-המשפט לערעורי משפחה; תוספות תקציב מינהליות שונות.

תוספת זמן שיפוטי בגין מעבר מהרכב יחיד להרכב של שלושה שופטים:

האומדן מתבסס על הנתונים וההערכות האלה:

- מספר הערעורים הרלוונטיים בשנת 2004 וחלוקתם לפי הרכב הדנים – דן יחיד והרכב של שלושה שופטים:

בשנת 2004 נפתחו 846 תיקי ערעור חדשים בענייני משפחה בחמשת בתי-המשפט המחוזיים ברחבי הארץ; רובם נדונו בפני דן יחיד ומיעוטם – בפני הרכב של שלושה שופטים. לפי הצעת החוק, חלק מהדיונים בהרכב של דן יחיד יעברו להרכב של שלושה שופטים. נוסף על כך היו מקרים מעטים בלבד של תיקי ערעור לפי החוקים האחרים המפורטים בהצעת החוק, כגון חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960, וחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.³

² אגף התכנון בהנהלת בתי-המשפט הכין אומדן עלויות להצעת החוק לדיון מוקדם בוועדת החוקה, חוק ומשפט ב-30 ביוני 2005. הוועדה שינתה את הצעת החוק וביקשה לקבל חוות דעת של מרכז המחקר והמידע בכנסת בדבר עלויותיה, לאור השינוי.

³ מינהל בתי-המשפט, דוחות סטטיסטיים, באתר האינטרנט docho1.court.gov.il/Portalpublic/court.html, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2004.

על-פי הערכת מינהל בתי-המשפט, כ-90% מכלל הערעורים נדונים לפני דן יחיד⁴. קרי, בשנת 2004 נדונו כ-761 ערעורים לפני דן יחיד והשאר – בהרכב של שלושה שופטים.

- הערכת תוספת הערעורים שבהם יהיה מעבר מדיון לפני דן יחיד לדיון בהרכב של שלושה שופטים: לאור האומדן לפיו מרבית, אך לא כל, התיקים יידונו בפני הרכב של שלושה שופטים, אנו מעריכים כי 500 תיקים הנדונים כיום לפני דן יחיד יועברו לדיון בהרכב של שלושה שופטים. בכל תיק או דיון כזה ייתוספו שני שופטים, ולכן המשמעות היא תוספת זמן שיפוטי של 1,000 תיקים בשנה. בהנחה מרחיבה לפיה כל 761 התיקים הנדונים בפני דן יחיד יועברו להרכב של שלושה שופטים, מדובר בתוספת זמן שיפוטי של כ-1,500 תיקים בשנה.
- הערכת העלות התקציבית הנוספת בגין הגדלת הזמן השיפוטי הנדרש:

בשנת 2004 כיהנו בבתי-המשפט המחוזיים כ-120 שופטים, והם דנו בכ-120,000 תיקים חדשים ובכ-50,000 תיקים שנותרו משנה קודמת. שופטי בית-המשפט המחוזי טיפלו בסך הכול בכ-170,000 תיקים בשנת 2004.⁵

כל שופט טיפל בממוצע ב-1,400 תיקים בשנת 2004. המשמעות היא שתוספת זמן שיפוטי של 1,000 עד 1,400 תיקים חדשים בגין המעבר מדיון לפני דן יחיד לדיון בהרכב של שלושה שופטים מחייבת תוספת משרה של שופט נוסף או תוספת זמן שיפוטי שוות ערך למשרה של שופט נוסף.

העלות התקציבית השנתית של שופט מחוזי כולל "שובלי" (מתמחה, מזכירה וכדומה) היא **1.3 מיליון ש"ח**⁶.

מינוי רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה:

בהצעת החוק נקבע שימונה רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה בירושלים מקרב שופטי בית-המשפט לענייני משפחה.

העלות התקציבית השנתית של שופט בית-משפט לענייני משפחה (כולל "שובלי") היא **1.1 מיליון ש"ח**⁷.

תוספת שכר לנשיא בתי-משפט לענייני משפחה:

⁴ אלי פינגרהוט, אגף התכנון, מינהל בתי-המשפט, שיחת טלפון, 1 בספטמבר 2005.

⁵ מינהל בתי-המשפט, פרטי בתי-המשפט המחוזיים, באתר האינטרנט www.court.gov.il/heb/index.html, תאריך כניסה: 30 באוגוסט 2004.

⁶ מינהל בתי-המשפט, אגף תכנון, פיתוח ובקרה, מסמך אומדן עלויות, אלי פינגרהוט.

⁷ ש.ם.

בהצעת החוק נקבע שימונה סגן נשיא לבית-המשפט לערעורי משפחה, והוא יכהן גם כנשיא בתי-המשפט לענייני משפחה.

תוספת השכר השנתית הנדרשת לשכרו של שופט מחוזי היא **100,000-50,000 ש"ח**.⁸

תוספות תקציב מינהליות שונות:

בהצעת החוק נקבע כי בית-המשפט לערעורי משפחה יוקם במסגרת בית-המשפט המחוזי בירושלים. הנחת האומדן היא כי המבנים והתשתיות המשמשים את בית-המשפט המחוזי ישמשו גם את בית-המשפט לערעורי משפחה, שכן מדובר בנייתוב תיקים הקיימים במילא.

עם זאת, תיקי הערעור נדונו עד כה בחמשת בתי-המשפט המחוזיים ברחבי הארץ, וכעת כולם ינותבו לבית-המשפט המחוזי בירושלים. שינוי זה דורש היערכות לוגיסטית מסוימת.

הקמת בית-משפט לערעורי משפחה במסגרת בית-המשפט המחוזי בירושלים תהיה כרוכה בעלויות מינהלה (כגון עלויות נלוות בגין הוספת תקן של רשם, התאמת אולם, מינהלה, שלטים וטפסים) בהיקף שנתי של **500,000 ש"ח**.

4. סיכום אומדן העלות

האומדן הראשוני של עלות הצעת החוק הוא **3 מיליון ש"ח לשנה**, בהנחה המרחיבה שכל 761 התיקים הנדונים כעת בפני דן ייחיד יידונו בהרכב של שלושה שופטים, כפי שמפורט בטבלה שלהלן:

| סעיף הוצאה | תוספת תקציב (אלפי ש"ח) |
|--|------------------------|
| תוספת זמן שיפוטי בגין גידול בערעורים בהרכב של שלושה שופטים | 1,300 |
| תוספת רשם לבית-משפט לערעורי משפחה | 1,100 |
| תוספת שכר לנשיא בתי-המשפט לענייני משפחה | 100 |
| תוספת תקציב מינהלית כללית | 500 |
| סה"כ אומדן תוספת תקציב | 3,000 ש"ח |

⁸ ש.ם.

5. סיכום והסתייגויות

מסמך זה מציג את אומדן העלות התקציבית של הצעת חוק בית-משפט לענייני משפחה (תיקון מס' 6) (בית-משפט לערעורי משפחה), התשס"ה-2005. יש לראות באומדן התקציב אומדן ראשוני בלבד, שכן האומדן נערך בהתראה קצרה ובחוסר בנתונים (למשל על חלוקת תיקי הערעור לתיקים הנדונים לפני דן יחיד ובהרכב של שלושה שופטים ועל המהות של כל אחד מתיקי הערעור).

ההנחה הבסיסית של האומדן היא שהצעת החוק תביא להקמת הרכב בית-משפט לערעורי משפחה שמכהנים בו שופטים משופטי בית-המשפט המחוזי. על-פי הנחה זו, המשמעות התקציבית של הצעת החוק נגזרת מהשינויים האלה: תוספת הזמן השיפוטי בגין מעבר מערעורים לפני דן יחיד לערעורים בהרכב של שלושה שופטים; תוספת רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה; תוספת שכר לשכרו השנתי של שופט מחוזי שיתמנה לנשיא בתי-המשפט לענייני משפחה; תוספת הוצאות מינהליות שונות.

הנתונים וההערכות שעליהם הסתמכנו:

- מספר הערעורים הרלוונטיים בשנת 2004 וחלוקתם לדיון לפני דן יחיד ולדיון בהרכב של שלושה שופטים, אשר שימשו אותנו להערכת תוספת הזמן השיפוטי בגין מעבר מהרכב יחיד להרכב של שלושה שופטים;

- עלויות של שופט בבית-משפט לענייני משפחה, אשר שימשו אותנו להערכת העלות השנתית של רשם לבית-המשפט לערעורי משפחה;

- ההפרש בין שכר שופט מחוזי לשכר נשיא בית-משפט מחוזי, אשר שימש אותנו לחישוב תוספת השכר לנשיא בית-המשפט לערעורי משפחה;

האומדן נעשה באופן שמרני בנוגע לנתונים שיש לגביהם אי-ודאות, כגון חלוקת תיקי הערעור לפי הרכב הדנים – דן יחיד והרכב של שלושה שופטים – והמהות של כל אחד מתיקי הערעור.

האומדן נעשה בהנחה שימצאו שופטים מחוזיים כשירים לבית-המשפט לערעורי משפחה מקרב שופטי בית-המשפט המחוזי הנוכחיים.⁹

האומדן התבסס על לשון הצעת החוק, שלפיה "ערעורים כאמור בסעיף יידונו בבית-משפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים בענייני משפחה" (סעיף 1 א' בהצעת החוק). כלומר, שופטי בית-המשפט לערעורי משפחה ישמשו גם שופטים מחוזיים רגילים, ולכן לא יהיה תת-ניצול של זמן שיפוטי בבית-המשפט לערעורי משפחה.

⁹ לדברי ד"ר פרץ סגל ממשדד המשפטים, מכהנים בבתי-המשפט המחוזיים בירושלים ובתל-אביב שופטים הכשירים לכהן בבית-משפט לערעורי משפחה (שיחת טלפון, 31 באוגוסט 2005).

6. מקורות

חקיקה

- הצעת חוק בית-משפט לענייני משפחה (תיקון מס' 6) (בית-משפט לערעורי משפחה), התשס"ה-2005.
- חוק בית-משפט לענייני משפחה, התשנ"א-1995.
- חוק בתי-המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.
- חוק הנוער (טיפול והשגחה), התשי"ך-1960.
- חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991.
- חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001.
- חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

מסמכי הכנסת

- פרוטוקול מס' 520 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, 30 ביוני 2005.

ספרים ומאמרים

- ועדה לבדיקת מבנה בתי-המשפט הרגילים בישראל – דין וחשבון (ועדת-אור), אוגוסט 1997.

מסמכים

- פינגרהוט אלי, הנהלת בתי-המשפט – אגף תכנון, פיתוח ובקרה, אומדן עלויות.

שיחות טלפון

- קרן רבי, הנהלת בתי-המשפט, 25 באוגוסט 2005.
- פינגרהוט אלי, הנהלת בתי-המשפט, 25 באוגוסט 2005.
- פרץ סגל, משרד המשפטים, 31 באוגוסט 2005.