



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מעורבות המדינה בגיבוש הסדרי הורות
בעת גירושים ובמימושם
סקירה משווה**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: נטע משה

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ט בתמוז תשע"ג

7 ביולי 2013

תוכן העניינים

1	<u>תמצית</u>
3	<u>1. רקע</u>
	<u>2. סקירת ספרות – כלים טיפוליים ומשפטיים להתמודדות עם מחלוקות סביב הסדרת</u>
7	<u>הקשר בין הורים גרושים לילדיהם</u>
8	2.1. לפני הסכם גירושים – הגעה להסכם בהבנה
10	2.2. יישוב מחלוקות לאחר הסדרה משפטית של הקשר בין הורה גרוש לילדיו
10	2.2.1. כלים מתווכים – שימוש בגישות טיפוליות
12	2.2.2. סעד משפטי
13	2.2.3. אמצעים כספיים לאכיפת הסכמים
15	<u>3. ישראל - תמונת מצב</u>
16	3.1. סעד משפטי
18	3.2. התערבות טיפולית
18	3.2.1. יחידות הסיוע שליד בתי-המשפט ובתי-הדין הדתיים
20	3.2.2. תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי
20	3.2.3. מרכזי קשר
21	3.2.4. תיאום הורי ציבורי וגירושים בשיתוף פעולה ציבורי
21	<u>4. סקירה משווה</u>
22	4.1. אוסטרליה
24	4.2. דנמרק
25	4.3. מדינת מישיגן בארה"ב
26	<u>5. נקודות להמשך הדיון</u>
28	<u>רשימת מקורות</u>



מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת אלי בן-דהן ומתמקד בכלים הציבוריים שהמדינה מעמידה לרשות הורים מתגרשים וגרושים שלהם ילדים קטינים בכל הקשור להסדרת הקשר ביניהם ובינם ובין ילדיהם: סיוע בשלבי טרום-גירושים, הגעה להסכם מתוך רצון ושיתוף פעולה והתמודדות טיפולית ומשפטית עם מחלוקות בכל הקשור למימוש ההסדרים. בסקירה שתוצג יתוארו בהרחבה המודלים הנהוגים להתמודדות עם הנושא בשלוש מדינות – אוסטרליה, דנמרק ומדינת מישיגן בארה"ב.

יצוין כי המסמך דן במימוש ובהפרת הסדרי ראייה ומשמורת בלבד (שנקראים במדינות מסוימות תוכניות הורות או הסדרי הורות), ואינו עוסק בהיבטים אחרים של הסכמי גירושים, כמו מתן גט, חלוקת רכוש ודמי מזונות.

תמצית

מעורבות המדינה בהסדרת הקשר בין הורים גרושים וביניהם לבין ילדיהם היא אחד ההיבטים של השאלה הגדולה יותר של מעורבות המדינה בהליך הגירושים. בעוד שב"משפחות נשואות" המדינה אינה נוהגת להתערב בחלוקת הזמן והמשאבים בין ההורים לצורך גידול ילדיהם, **הליך הגירושים מציב את המשפחות בנקודה משברית שבה, על-פי רוב, המדינה נוהגת להתערב. התערבות המדינה בהליך הגירושים נעשית בשלבים שונים ובדרגות התערבות שונות, ובישראל, כמו במדינות רבות אחרות, השאלה הנשאלת היא לא אם על המדינה להתערב, אלא מתי וכיצד עליה לעשות זאת.**

מסקירת הספרות שתוצג במסמך עולה כי בעשורים האחרונים חל שינוי תפיסתי וביצועי בכל הקשור לניהול הגירושים; נקודה ראשונה בתחום זה היא מעבר מהתדיינות משפטית אדוורסרית (לעומתית) בבית-משפט, שבה כל צד נדרש להוכיח את אשמת הצד האחר, לגירושים בהסכמה ובהבנה שנעשים בסיוע גורמי טיפול ומשפט מחוץ למסגרת המשפטית. נקודה שנייה קשורה למימוש הסדרת הקשר שבין הורים גרושים לילדיהם (שנקראת בחלק מהמדינות הסדרי ראייה ומשמורת, תוכניות הורות, חלוקת האחריות ההורית וכדומה), ובה ניתן **סיוע נרחב להורים בשלבים המוקדמים של הליך הגירושים כדי ליצור בסיס להידברות ולכיבוד ההסכם, כדי לצמצם את הצורך בהתמודדות מאוחרת עם הפרת ההסכם.**

הכלים שנסקרו במסמך ומיועדים לסייע להורים להסדיר את הקשר עם ילדיהם משמשים בשני שלבים של הגירושים; לפני הגעה להסכם גירושים (או פסיקת הערכאה המשפטית), ולאחר הסדרה משפטית. בכלים המוקדמים נכללים גישור, גירושים בשיתוף פעולה והדרכת הורים. הכלים המאוחרים, הקשורים להפרת ההסכם ולבעיות במימוש ההסדרים, הם: מתאם הורות, מרכזי קשר, תסקירים, סעד משפטי לסוגיו (שינוי ההסדר, שינוי דמי המזונות או השבת מפגשים שבוטלו) ואמצעים כספיים שונים (קנס, פיצוי כספי או עירבון). מעורבות ציבורית של המדינה בשימוש בכלים אלו אפשר שתהיה יצירת מסגרת חוקית להפעלתם, חיוב הורים בהליכי גירושים לקבל סיוע, הקמת השירותים, מימון השירותים לכלל האוכלוסייה או למעוטי יכולת ופיקוח על נותני השירותים.

התמודדות עם אכיפת הסדרי ראייה ומשמורת באמצעים כספיים היא אמצעי הנהוג בחלק מהמדינות באופנים שונים: קנס עקב הפרת צו, פיצוי כספי מוסכם מראש או נפסק על-ידי בית-משפט בגין הפסד כספי, או עירבון. מצד אחד השימוש באמצעים כספיים יוצר מנגנון הרתעה במקרים החריפים או מקל את ההתמודדות עם הפרות חד-פעמיות של הסכם הגירושים במקרים שבהם יש פיצוי כספי מוסכם, אך מנגד עולים כמה קשיים בשימוש באמצעים אלה, והבולט שבהם הוא החשש **שבידיעה על קיומה של אופציה כספית הורה עלול להעדיף פנייה לקבלת פיצוי או קנס על ניסיון ליישר את ההדורים עם ההורה שהפר את ההסכם.** כמו כן עולה שאלת ההתמודדות עם מקרים שבהם הילדים הם שמתנגדים

לקשר, בין אם מדעתם העצמאית ובין אם בשל השפעת ההורה האחר ("ניכור הוריי"). יש הגורסים כי בשני המקרים התנגדות הילד מצריכה התמודדות טיפולית ולא הפעלת סנקציה כספית.

בסקירה המשווה מוצגים שלושה מודלים של התערבות המדינה בהסדרת הקשר בין הורים גרושים או מתגרשים ובינם לבין ילדיהם: **באוסטרליה** נהוגה התערבות רב-מערכתית נרחבת בכל שלבי הגירוש, שבמסגרתה ניתנים להורים מתגרשים שירותים לפני הגעתם להסכם ולאחר החתימה עליו. הפעילות בתחום זה נעשית במימון ובפיקוח הרשויות הממשלתיות, אך הפעלת המרכזים הטיפוליים נעשית בדרך כלל על-ידי ארגונים מהמגזר השלישי. **בדנמרק** נהוג מודל מינהלי ציבורי לטיפול בנושאי גירוש, שבו בית-המשפט מתפקד כשחקן משנה; הרשות הציבורית מסייעת להורים לנסח הסכמי גירוש, מאשרת הסדרי ראייה, נותנת שירותי ייעוץ ותמיכה ובמקרה הצורך גם מחזיקה בסמכויות פיקוח ואכיפה מוגבלות להבטחת עמידה בהסדרי הראייה. המודל השלישי, הנהוג במדינת **מישיגן** שבארה"ב, מתמקד באכיפת הסדרי ראייה באמצעות גוף משפטי-מינהלי, "ידיד בית-המשפט", בעל סמכויות חקירה ופיקוח, וכן סמכות לבדוק אם ההסכם הופר (לאחר קבלת תלונה ראשונית), לזמן את ההורים לפגישות בירור, להמליץ על שינוי ההסדרים ולפנות לבית-משפט במקרים שבהם הוא מוצא הפרת הסכם. **יש לציין שלמרות השונות הרבה בין המודלים הנהוגים במדינות שהוזכרו בסקירת הספרות ובסקירה המשווה, המדינות האלה חולקות בסיס משותף של עידוד הורים מתגרשים לפנות לשירותי יישוב סכסוכים וייעוץ ולנהל את ענייניהם מחוץ לבתי-המשפט.**

בישראל כל הסכם גירוש נדרש לאישור ערכאה משפטית (בית-דין דתי או בית-משפט לענייני משפחה). דרישה זו היא ממד מסוים של התערבות המדינה. התערבות נרחבת יותר היא קביעת דמי המזונות והבטחת תשלומם. אשר להסדרי ראייה ומשמורת בישראל עיקר הטיפול עודנו במערכת המשפט, הן באישור ההסדרים והן בהתמודדות עם מחלוקות על מימושם. עם זאת, המדינה מפעילה כמה מסגרות ציבוריות טיפוליות שתפקידן לסייע להורים בהתמודדות עם מחלוקות בכל הקשור להליך הגירוש ולמימוש הסכם הגירוש.

ההכרה בחשיבות הסיוע בשלבים המוקדמים של הגירוש, ואף בחיוב הורים מתגרשים לקבל ייעוץ, עלתה בישראל כבר בשנת 1986, במסגרות ועדת שינבויים, שבעקבותיהן קמו בתי-המשפט לענייני משפחה ויחידות הסיוע. ועדת שינבויים קבעה כי יש לחייב הורים לילדים קטינים המבקשים להתגרש לקבל ייעוץ בגוף ציבורי שיוקם על-ידי המדינה ויפעל בפיקוחה וכי מימון הייעוץ יתחלק בין ההורים ובין המדינה. בתזכיר חוק משנת 2006, שהתבסס על המלצות ועדת שנהב, הוצע ברוח דומה לחייב הורים מתגרשים להשתתף בפגישת מהו"ת – מידע, היכרות ותיאום, כתנאי להמשך ההליכים המשפטיים. ועדת שניט, שפרסמה את מסקנותיה בשנת 2011, שבה והדגישה את חשיבות ההסתייעות בגורמים טיפוליים ומייעצים, ובראשם יחידות הסיוע. בסעיף הדין בהתמודדות עם הפרת תוכניות הורות המליצה ועדה זו לחייב הורים גרושים לקבל טיפול ורק לאחר מכן לפנות לאמצעים משפטיים דוגמת פיצויים כספיים ושינוי ההסדרים. עם זה אין כיום חוק או תקנה המחייבים מתגרשים או גרושים לפנות לשירותים טיפוליים מתווכים כאשר מתגלעות ביניהם מחלוקות בכל הקשור לניסוח או למימוש הסדרי ראייה ומשמורת.



1. רקע

נתונים

על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2011 חיו בישראל כ-1.83 מיליון משפחות, ובהן כ-65,000 משפחות חד-הוריות עם ילדים עד גיל 17 שבראשן הורה גרוש.¹ משפחות אלה הן כ-3.5% מכלל המשפחות בישראל.² בשנת 2010 היה שיעור הנישואין באוכלוסיית ישראל 6.3 ל-1,000 נפש, ושיעור הגירושים היה 1.7 ל-1,000 נפש: בשנה זו נישאו 47,855 זוגות והתגרשו 13,042 זוגות.³ לשם השוואה, מספר הזוגות המתגרשים בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת היה כ-2,000 בשנה, בראשית שנות ה-80 התגרשו כ-4,500 זוגות בשנה ובתחילת המילניום גדל מספר הזוגות המתגרשים לכ-10,000 בשנה. שיעור הגירושים בשנים 1965–1974 היה 0.8 ל-1,000 נפש באוכלוסייה, בשנים 1980–1989 היה שיעורם 1.2 ל-1,000 נפש ובשנים 2005–2009 היה שיעור המתגרשים 1.8 ל-1,000 נפש.⁴ נתונים אלו מעידים על הגידול שחל בישראל לאורך העשורים הן מבחינת מספר המתגרשים והן מבחינת שיעורם באוכלוסייה. הגידול במספר המתגרשים ובשיעורם בכלל האוכלוסייה דומה למגמות המדווחות בעולם, בין היתר במדינות ה-OECD.⁵

על-פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, בשנת 2011 חיו בישראל 149,347 ילדים במשפחות חד-הוריות שבראשן הורה גרוש, לעומת 147,479 ילדים בשנת 2010, 128,028 בשנת 2005, 116,682 בשנת 2000 ו-81,931 בשנת 1995.⁶ בטווח של 16 שנים (1995–2011) חל גידול של 82% במספר הילדים החיים במשפחות שבראשן הורה גרוש.

הנתונים על שיעורי הגירושים, מספר המתגרשים ומספר הילדים החיים במשפחות חד-הוריות שבראשן הורה גרוש מעידים על גידול ניכר במספר הילדים וההורים שעוברים תהליכי גירושים. גם אם שיעור הגירושים באוכלוסייה מתקבע בשנים האחרונות (בסביבות 1.7–1.8 ל-1,000 נפש), צפוי שהגידול הטבעי באוכלוסייה יביא להמשך הגידול במספר המוחלט של המתגרשים. פועל יוצא מכך הוא שצפוי כי יותר ויותר הורים וילדים יידרשו להסדרת הקשר ביניהם (אחריות הורית, משמורת והסדרי ראייה) ואולי גם יחוו קשיים במימוש הסדרת האחריות ההורית. הצורך בסיוע בניסוח ובקיום הסדרי הקשר של הורים גרושים עם ילדיהם, ולעתים גם בפיקוח על קיום ההסדרים ובאכיפתם, נותר אקוטי ורלוונטי.

¹ אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [משפחות ומשקי בית בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה](#), הודעה לעיתונות, 6 בפברואר 2013, כניסה: 11 במרס 2013.

² עיבוד נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שם. חישוב מספר "המשפחות הגרושות" שלהן ילדים מתחת לגיל 17 נעשה בהינתן מספר המשפחות החד-הוריות עם ילדים עד גיל 17 בכללותן (106.8, עמ' 2) ושיעור המשפחות החד-הוריות עם ילדים עד גיל 17 שבראשן הורה גרוש (60%, עמ' 5).

³ אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח סיכום 3.1, נישואין, גירושין, לידות חי, פטירות, ריבוי טבעי, פטירת תינוקות ולידות מת, לפי דת, [שנתון סטטיסטי לישראל 2012](#), 63, כניסה: 11 במרס 2013.

⁴ אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח סיכום 3.1, נישואין, גירושין, לידות חי, פטירות, ריבוי טבעי, פטירת תינוקות ולידות מת, לפי דת, [שנתון סטטיסטי לישראל 2012](#), 63, כניסה: 11 במרס 2013.

⁵ שם, [על רווקות, נישואין וגירושין, תיבה 1.1](#), פני החברה בישראל, דוח מס' 4, אוקטובר 2011, כניסה: 11 במרס 2013; OECD, Social Policy Division, [SF3.1: Marriage and divorce rates](#), last update: February 24, 2012, access date: March 11, 2013.

⁶ נתוני המוסד לביטוח לאומי בשנתון המועצה הלאומית לשלום הילד 2012, משפחות, משקי בית ותנאי גדילה של ילדים, לוח 3.3, תרשים 3 א'.



רקע היסטורי ומוסדי

הערכאות המשפטיות הדנות בדיני משפחה בישראל הן בתי-המשפט לענייני משפחה ובתי-הדין הדתיים הרבניים, השרעיים, הנוצריים והדרוזיים.⁷ בני-זוג יכולים להגיע להסכם גירושים מתוך הבנה הדדית, בין אם ההסכם התגבש על-ידיהם ובין אם התגבש בסיוע מגשרים ויועצים, ולאשרו בבית-משפט או בבית-דין. באין הסכמות ביניהם הם יכולים לפתוח בהליכים משפטיים ולבקש מהערכאה המשפטית שתכריע בנושאים שבמחלוקת: רכוש, מזונות, הסדרת הקשר בין ההורים לילדים או הגירושים עצמם (סידור הגט אצל יהודים). מחלוקות הקשורות למימוש הסכם, ובהן תלויות על אי-מילוי, בקשת שינוי ההסכם או אכיפתו ובקשה לקבל פיצויים עקב הפרת ההסכם, נדונות בבתי-הדין הדתיים ובבתי-המשפט לענייני משפחה. הדיונים המשפטיים נעשים על-פי פנייה יזומה של אחד מבני-הזוג.

מדינת ישראל, כמו מדינות רבות אחרות, מעורבת בחלקים מסוימים של הליך הגירושים. להלן סקירת השינויים והצעות השינויים שהתגבשו בישראל ברבות השנים באופי ובמידת התערבות המדינה בהליך הגירושים.

14 **בתי-המשפט לענייני משפחה** הוקמו מאז שנת 1995 בעקבות המלצות ועדת שינבויים שפורסמו בשנת 1986. ועדה זו דנה בהסדרת הטיפול המשפטי בסכסוכי משפחה והמליצה בין היתר על הקמת ערכאה שיפוטית ייחודית שיכהנו בה שופטים המומחים בתחום.⁸ בין ההמלצות של ועדת שינבויים הייתה גם ההמלצה להקים את "**המוסד ליעוץ ולרווחת המשפחה**" (להלן: **המוסד ליעוץ**), שבני-זוג גיעו אליו כדי לבחון את המשך חייהם המשותפים ולהגיע להסדר הוגן במקרה שיחליטו להתגרש. על-פי המלצות הוועדה, **כל זוג שלו ילדים יחויב בפגישת ייעוץ לפני שיוכל לפנות להליכים משפטיים**. הוועדה המליצה גם לנקוט שורת צעדים אופרטיביים להפיכת המוסד ליעוץ לגוף ציבורי שינוהל על-ידי המדינה ויפעל בפיקוחה. בשאלת המימון המליצה הוועדה כי חלק מהעלויות יושטו על בני-הזוג, בהתאם ליכולתם הכלכלית.⁹ כפי שיוצג להלן, ההמלצה לחייב הורים המבקשים להתגרש בקבלת ייעוץ או טיפול לפני פתיחה בהליכים משפטיים לא יושמה.

בשנת 1997 החלה בישראל הקמת **יחידות הסיוע שליד בית-המשפט לענייני משפחה**, על-פי סעיף מס' 5 לחוק בית-המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה-1995. בשנת 2011, בעקבות חקיקת חוק בתי-דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011, החלה הקמת יחידות סיוע לצד בתי-הדין הדתיים. 21 יחידות הסיוע הפועלות כיום (14 לצד בתי-המשפט לענייני משפחה ושבע לצד בתי-דין רבניים, ראו הרחבה בנושא בסעיף 3.2.1), נותנות מענה טיפולי מגוון לבני-זוג השוקלים גירושים **אולם אינן מחייבות אותם לקבל ייעוץ**. ההפניה ליחידות הסיוע נתונה להחלטת שופט או להיכרות הצדדים ובאי-כוחם עם פעילותן.¹⁰

בתזכיר הצעת חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ו-2006, המבוסס על המלצות צוות היגוי בראשות השופט יצחק שנהב (היא ועדת שנהב), הוצע לחייב בני-זוג

⁷ עו"ד אלונה פרידמן, **זכויות וחובות בגירושים**, אוניברסיטת תל-אביב והאגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים, יוני 2012, מאתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט, כניסה: 14 באפריל 2013.

⁸ משרד המשפטים, **דוח הוועדה לבחינת יישום דיני משפחה** (ועדת שינבויים), ירושלים, דצמבר 1986, פורסם בכתב העת **משפחה במשפט** ב', תשס"ט, באתר האינטרנט של מכללת "שערי משפט", כניסה: 23 במרס 2013; ענת ענבר, **חיה נבו וסוזן להמן, יחידות הסיוע ליד בתי-המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן**, שם, כניסה: 24 במרס 2013.

⁹ משרד המשפטים, **דוח הוועדה לבחינת יישום דיני משפחה** (ועדת שינבויים), שם.

¹⁰ ענת ענבר, **חיה נבו וסוזן להמן, יחידות הסיוע ליד בתי-המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן**, שם; משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מימוש הסדרי ראייה לאחר גירושין**, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרס 2013; תשובת השלמה: 24 במרס 2013.



המבקשים להתגרש להשתתף בפגישות מהו"ת – פגישת מידע, היכרות ותיאום.¹¹ בתזכיר הוצע כי פגישות מהו"ת ייעשו ביחידת סיוע או ביחידה ליישוב סכסוכים, על-ידי גורם מקצועי בתחום טיפולי, בתוך 35 ימים מהגשת הבקשה, ולאחר הפגישה יוכלו בני-הזוג להחליט, כל אחד בנפרד, על המשך דרך הפעולה – גישור, יישוב הסכסוך, פנייה ערכאה משפטית או המשך הפגישות הטיפוליות. התזכיר לא קודם ולא הועלה להצבעה בכנסת.

הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (ועדת שניט), שמונתה ב-2005 על-ידי שרת המשפטים ציפי לבני, הגישה את מסקנותיה הסופיות בספטמבר 2011 לשר המשפטים יעקב נאמן.¹² על בסיס המלצת הוועדה נכתב **תזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012.**¹³ הוועדה דנה בשיתוף באחריות ההורית ובחלוקתה לאחר הגירושין, במשמעויות של ביטול חזקת הגיל הרך ובכלים העומדים לרשות בתי-המשפט ובתי-הדין לקביעת טובת הילד, ובהם יחידות הסיוע. בתזכיר החוק שהופץ בא לידי ביטוי שינוי התפיסה בכיוון היחסים שבין ההורים לילדים; בין היתר נכתב בו כי לילד **"זכות טבעית"** לכך שהוריו יהיו שותפים לגידולו במשותף (סעיף 4), ומנגד לכל אחד משני ההורים יש **חובת אחריות הורית**, כלומר אחריות לקיים קשר סדיר וישיר עם הילד (סעיף 7). בתזכיר החוק הודגש כי אחריות הורית משותפת אין פירושה חלוקת זמן שווה עם הילד בין ההורים.¹⁴ בסעיף 11 לחוק המוצע התייחסה הוועדה להפרת הסכם הורות או הסדר הורות (מונח שנועד להחליף מבחינה טרמינולוגית ומהותית כאחת את הסדרי הראייה והמשמורת הנהוגים היום). **הוועדה קבעה כלים מדורגים שנועדו לגרום להורים לממש את אחריותם ההורית כלפי ילדיהם**; בשלב הראשוני הכלים נועדו לעודד שיתוף פעולה וקבלת החלטות משותפת, בהמשך מדובר בחיוב ההורים להשתתף בטיפול ובהדרכה ולבסוף באמצעים חריפים בדמות פיצויים כספיים ושינוי ההסדרים.¹⁵ מסקנות ועדת שניט נדונו בכנסת ה-18 בישיבות משותפות של הוועדה לקידום מעמד האישה והוועדה לזכויות הילד.¹⁶ תזכיר החוק טרם הובא לדיון בכנסת.

בכנסת ה-18 הוגשו שתי הצעות חוק פרטיות בנושא אכיפת הסדרי ראייה, אף אחת מהן לא קודמה; בהצעת חוק אכיפת הסדרי ראייה, התשע"ע-2010,¹⁷ של חבר הכנסת אורי אורבך וחברת הכנסת לשעבר אורית זוארץ, הוצע להטיל עונשים כספיים על הורים שמפירים את הסדרי הראייה ולהפקיד את הכספים בחשבון נאמנות שיועבר לקטין בהגיעו לגיל 18. לפי הצעת החוק העונשים הכספיים ייקבעו בצורה פרוגרסיבית: ההורה שהפר את הסדרי הראייה יידרש לשלם אחוז מהכנסתו, וסכום התשלום ייגזר מהכנסתו. לפי הצעת חוק זו יהיה בית-המשפט מוסמך לשנות את הסדרי הראייה במקרים של

¹¹ משרד המשפטים, **תזכיר חוק – חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך), התשס"ו-2006**, באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.

¹² שם, **הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (ועדת שניט), שלב ב' – דוח משלים**, ספטמבר 2011, כניסה: 7 באפריל 2013.

¹³ התזכיר מתבסס גם על עבודת הוועדה לנושא הילד ומשפחתו בראשות ד"ר תמר מורג, שפעלה במסגרת הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד ומשפחתו ויישומם בחקיקה בראשות השופטת סביונה רוטלוי, שם, **תזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012, כתבה: תזכיר חוק הורים וילדים, התשע"ב-2012**, כניסה: 7 באפריל 2013.

¹⁴ שם, סעיף 10 (ד) בתזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012.

¹⁵ שם, **הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (ועדת שניט) – דוח סופי**, סעיף 11 להצעת החוק (עמ' 57), ודברי ההסבר לסעיף 11 (עמ' 64), כניסה: 7 באפריל 2013.

¹⁶ ישיבה משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה (פרוטוקול מס' 110) והוועדה לזכויות הילד (פרוטוקול מס' 144), **בחינת אחריות הורית בגירושין – על רקע ועדת שניט**, 8 בנובמבר 2011. ישיבה משותפת של הוועדה לזכויות הילד (פרוטוקול מס' 165) והוועדה לקידום מעמד האישה (פרוטוקול מס' 127), **בחינת אחריות הורית בגירושין – על רקע דוח ועדת שניט**, 7 בפברואר 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

¹⁷ שם, הצעת חוק פ/18/2230, **אכיפת הסדרי ראייה, התשע"ע-2010**, הונחה על שולחן הכנסת ב-15 במרס 2010.



הפרה חוזרת ונשנית. בהצעת חוק אכיפת הסדרי ראייה, התשע"ב-2011,¹⁸ של חברת הכנסת לשעבר יוליה שמאלוב-ברקוביץ, הוצע לקבוע פיצוי נזיקין ללא הוכחת נזק בסכום שבין 500 ש"ח ל-2,000 ש"ח בגין כל מפגש שלא התקיים בין ילד להוראה הגרוש. נוסף על כך מוצעת בהצעת חוק זו הסדרה של השבת זמן של מפגש שלא התקיים ואפשרות להפנות לטיפול הורים הנמנעים מרצונם מקשר עם ילדיהם.

כאמור, מסמך זה עוסק בהסדרי ראייה ומשמורת (אחריות הורית) ולא בדמי מזונות, אולם בדברי הרקע המובאים כאן נזכיר את **הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים (ועדת שיפמן), שמונתה ביוני 2006** על-ידי שר המשפטים דאז, חיים רמון, והגישה את מסקנותיה בנובמבר 2012 לשר המשפטים יעקב נאמן.¹⁹ ועדה זו גיבשה הצעת חוק שבה קבעה כי לילד יש זכות עצמאית לתמיכה כלכלית משני הוריו עד הגיעו לגיל 21; קביעת שיעור התמיכה הכלכלית תיעשה באמצעות נוסחה אחידה שבה יובאו בחשבון ההכנסות של שני ההורים, מספר ילדיהם וחלוקת הזמן ביניהם. הסמכות לחישוב הנוסחה וקביעת שיעור התמיכה לכל הורה תהא בידי רשם בית-המשפט למשפחה. קביעת הנוסחה נועדה ליצור אחידות בגובה דמי המזונות, בניגוד למצב הנהוג היום, שבו גובה דמי המזונות מושפע מהשיוך הדתי (השוני בדין הדתי), מגיל הילד וממין ההורה. לפי דוח ועדת שיפמן השימוש בנוסחה נועד להקטין את היקף הדיונים המשפטיים על דמי המזונות ולנתקם מהמאבקים הכלכליים האחרים. במסקנות הוועדה מודגשת האחריות שהמדינה לוקחת על גובה דמי המזונות ועל האופן שבו הוא נקבע. אחריות זו היא המשך ההתערבות הנהוגה כיום בישראל בכל הקשור לדמי מזונות: במקרים שבהם דמי המזונות אינם משולמים המדינה מאפשרת לפנות להוצאה לפועל כדי לגבותם, ובחלק מהמקרים אף לקבל מזונות מהמוסד לביטוח לאומי בהתאם לחוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972. בהצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק ההוצאה לפועל שנדונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט וב-1 ביולי 2013 אושרה הבאתה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית מוצעת הסדרה של הקמת מסלול מזונות אשר בו ייגבה פסק-דין למזונות על-ידי לשכת ההוצאה לפועל;²⁰ במסגרת מסלול המזונות ההוצאה לפועל "תיכנס בנעלי הזוכה" (בן-הזוג שאמור לקבל את דמי המזונות) ותפעל בעבורו לביצוע פסק-הדין למזונות; במסלול זה לא יידרש בן-הזוג לנקוט פעולות יזומות בתיק, ומערכת ההוצאה לפועל תנקוט בעבורו הליכים לגביית החוב.²¹ המסלול יהיה מסלול חובה עבור המוסד לביטוח לאומי, כך שכל תיקי המזונות של הביטוח הלאומי ייגבו במסלול זה.²² כמו כן תינתן אפשרות לעשות שימוש במסלול המזונות גם לאנשים שאינם פונים למוסד לביטוח לאומי. צפוי כי ניהול התיק על-ידי לשכת ההוצאה לפועל, ולא על-ידי בן-הזוג, יצמצם את החיכוך עם בן-הזוג האחר וייעל את ניהול התיק ואת קבלת דמי המזונות.²³

¹⁸ הצעת חוק פ/3608/18, [אכיפת הסדרי ראייה, התשע"ב-2011](#), הונחה על שולחן הכנסת ב-31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.

¹⁹ משרד המשפטים, [דוח הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים בישראל](#), אוקטובר 2012, באתר האינטרנט של משרד הפנים (המשפטים); כניסה: 14 באפריל 2013; משרד המשפטים, [כתבה בנושא דוח הוועדה לבחינת נושא מזונות ילדים](#), עדכון: 22 בנובמבר 2012, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה: 14 באפריל 2013. (אפשר פה לצמצם הרבה באמצעות המילה "שם" אחרי שנוודא שמדובר באמת באתר של משרד המשפטים למעלה ולא של משרד הפנים)

²⁰ הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 42 והוראה שעה) (מסלול מזונות), התשע"ג-2013. שמה הקודם (בכנסת ה-18): הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 40) (מסלול מזונות), התשע"ב-2012. הצעת החוק נדונה בכנסת ה-18 בוועדת החוקה, חוק ומשפט והונחה לקריאה שנייה ולקריאה שלישית ב-3 בדצמבר 2012, אך הכנסת לא הספיקה להצביע עליה לפני התפורותה. ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לבקש החלת דין רציפות על הצעת חוק זו ומליאת הכנסת ה-19 אישרה החלת דין רציפות עליה ב-19 ביוני 2013.

²¹ דברי ההסבר [הצעת חוק ההוצאה לפועל \(תיקון מס' 40\) \(מסלול מזונות\), התשע"ב-2012](#), פורסמו ב-26 ביוני 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.

²² רשות האכיפה והגבייה, [דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), פורסם באפריל 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 2 ביולי 2013.

²³ היעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט, [מסמך רקע לדיון בהצעת חוק ההוצאה לפועל \(תיקון מס' 40\) \(מסלול מזונות\), התשע"ב-2012, בוועדת החוקה, חוק ומשפט ביום 1 ביולי 2013](#), 27 ביוני 2013, באתר האינטרנט של הכנסת.



לסיכום דברי הרקע נעלה בקצרה את **שאלת התערבות המדינה בהליכי גירושים** ובאופי הקשר שנוצר בין ילד להוריו במקרה של גירושים. סוגיית התערבות המדינה בתהליכי גירושים מעלה את המתח שבין הפרטי לציבורי – האם זה מתפקידה של המדינה או אף בסמכותה להתערב בגירושים ובאופי הקשר שבין הורה לילדיו? אומנם על-פי רוב המדינה אינה מתערבת באופי הקשר שבין הורה לילדיו כאשר מדובר במשפחות שבהן ההורים אינם גרושים, ואינה בוחנת את הזמן שכל הורה במשפחה כזאת מקדיש לילדיו, אולם יש לזכור **כי הליך גירושים הוא נקודת משבר בעבור המשפחה המתפרקת, ובישראל, כמו בשאר מדינות העולם, המדינה מתערבת בתהליך זה באופן כזה או אחר**. בישראל היום כל הסכם גירושים, גם כזה שמתקבל בהבנה הדדית, נדרש לאישור ערכאה שיפוטית. בנושא המזוונות באה לידי ביטוי התערבות עמוקה עוד יותר; המדינה לא רק לוקחת אחריות לקביעת הסכום, אלא גם ערבה לקבלתו, באמצעות המוסד לביטוח לאומי וההוצאה לפועל. הסדרת הקשר שבין הורה גרוש לילדיו, לעומת זאת, מבטאת כיום את זכותו של הורה כאמור לקיום הסדרי ראייה, אך לא את חובתו לקיים קשר עם ילדיו. בדוח ועדת שניט מספטמבר 2011 נקבע כי ראוי **שליד תעמוד זכות לקיים קשר משמעותי עם שני הוריו, ומנגד יש להורה, במסגרת אחריותו ההורית, חובה לקיים קשר אישי סדיר ומשמעותי עם ילדו**.

השאלה שעולה מהדוחות וההחלטות שהוצגו לעיל, ותעלה ביתר שאת בסוף מסמך זה, היא שאלת האופי והעומק של התערבות המדינה בהליך הגירושים על כל שלביו.

2. סקירת ספרות – כלים טיפוליים ומשפטיים להתמודדות עם מחלוקות סביב הסדרת הקשר בין הורים גרושים לילדיהם

הגירושים, שבעבר נתפסו ככישלון מוסרי ואירוע יוצא דופן, הפכו בשנים האחרונות לתופעה רחבת היקף שהיחס אליה הוא כאל אירוע נורמטיבי ושגרת. ²⁴ מספר בני-הזוג והילדים המעורבים בתהליכי גירושים גדל, ועמם התרחב מנעד היחסים, המחלוקות וההתמודדויות בין בני המשפחה. אחד הביטויים לשינוי התפיסה היה **מעבר ממשפט אדוורסרי (לעומתי) להתמודדות משפטית-טיפולית שחלקה מתרחשת מחוץ לבתי-המשפט ונכללות בה שיטות אלטרנטיביות ליישוב סכסוכים (ADR)**. במשפט האדוורסרי הצדדים נדרשים להתעמת ביניהם ולהוכיח אשמה, ועל השופט להכריע ולקבוע מי מהצדדים הוא ה"מנצח", ואילו בשיטות האלטרנטיביות מגיעים על-פי רוב להסכמות בניסיון לרכז את הסכסוך בין בני-הזוג וליצור שיתוף פעולה ביניהם. ²⁵ כיום יש תמימות דעים בקרב אנשי המקצועות הטיפוליים והמשפטיים כי הסכמי גירושים שנעשו בהסכמה ובשיתוף פעולה, סביר יותר להניח שימומשו. במחקרים בתחום מזוהים שני משתנים כמשפיעים ביותר על החוויה השלילית של ילדים בהליך הגירושים: חשיפה לקונפליקטים בעצימות גבוהה, וירידה ברמת החיים. אחת המשמעויות של המשתנה הראשון היא שגירושים שמתנהלים בהבנה כך שההורים משתפים פעולה במהלך הפרידה ואחריה הם פחות טראומטיים. ²⁶

²⁴ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009, [חלק ז': הסיוע למשפחות במצבי פירוד וגירושין](#), יעל הרמל, שרה אשכנזי, ענת ענבר ורונית צור, באתר האינטרנט.

²⁵ Jana. B. Singer, "Dispute Resolution and the Post-Divorce Family: Implications of a paradigm Shift", **Family Court Review** 47, 2009.

²⁶ Judith S Wallerstein, Joan B Kelly, **Surviving the Breakup: How Children and Parents Cope with Divorce**, New York, Basic Books, 1980.



בפרק שלהלן נסקור את הכלים המשפטיים והטיפוליים העיקריים המשמשים בשני השלבים של הסכם גירושים: לפני ההגעה להסכם גירושים, ולאחר החתימה עליו, בהתמודדות עם מחלוקות על מימושו. בפרק זה לא נעשית השוואה בין החוקים, התקנות וההליכים הפרוצדורליים הקשורים להסכמי גירושים, אשר נבדלים ממדינה למדינה, אלא מוצגים הכלים העיקריים, שבכל מדינה נעשה בהם שימוש שונה מבחינת זמן ואופן שילובם בתהליך. חלק מהשירותים ניתנים בידי מטפלים ויועצים פרטיים, חלקם בידי עמותות וארגונים ללא מטרת רווח וחלקם על-ידי רשויות וגופים ציבוריים. ברשויות הציבוריות רווחת הסתייעות במרכזי טיפול משפחתי או אף ביחידות ייעודיות ליישוב סכסוכים, שבמסגרתם ניתן לזוגות טיפול במגוון שיטות, שנועד לסייע בהתמודדות עם קשיים ייחודיים לתקופת הגירושים ולהתמודדות אחריהם.

2.1. לפני הסכם גירושים – הגעה להסכם בהבנה

מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת התפתחו כמה כלים אלטרנטיביים להתמודדות עם סכסוכי משפחה, חלקם באוריינטציה טיפולית יותר וחלקם בגישה יותר משפטית. הכלים שיוצגו להלן הם אלה: גישור, גירושים בשיתוף פעולה והדרכת הורים. נוסף על אלה יש מגוון טיפולים פרטניים שלא ייסקרו במסמך זה וניתנים על-ידי פסיכולוגים, עובדים סוציאליים ויועצים המתמחים בנישואין ובגירושים ומתמקדים בהיבטים שונים של הדרכה, תמיכה וטיפול נפשי.

גישור (Mediation)²⁷

גישור הוא הליך שבו צד שלישי נייטרלי מסייע לבני-הזוג (בהקשר של גירושים; בעלי דין במקרים שאינם סכסוכי גירושים) להגיע להסדר המתאים לצורכיהם. הגישור נעשה בדרך של משא-ומתן, ולהבדיל משופט או בורר, למגשר אין סמכות להכריע בסכסוך. תהליך הגישור נותן לצדדים שליטה על ההתדיינות ועל התוצאות ומרחיב את האוטונומיה שלהם. מיסוד הגישור במקרי גירושים נעשה בעולם מאז שנות ה-70. בחלק מהמדינות נהוגה היום חובת פנייה להליך גישור במקרי גירושים לפני פתיחה במשפט, במדינות אחרות חלה על רשויות המדינה החובה להודיע על קיום הליכי גישור, ובחלק מהמקומות הגישור אף נעשה במימון ציבורי. למרות השימוש הגובר בגישור, סוגיות פרוצדורליות ומהותיות רבות עדיין נותרות במחלוקת אחריו, והיישום משתנה ממדינה למדינה. בין היתר יש חילוקי דעות בסוגיית החיוב בהליך גישור (לדוגמה במקרים של משפחות שהייתה בהן אלימות), בשאלת ההשפעה של העדפותיו הסמויות של המגשר על התוצאה ועל ההרגשה של בני-הזוג כי המגשר לא בהכרח מקדם את האינטרסים של כל אחד מהם. כמו כן יש שוני בין מדינות בתחומי ההכשרה והרישוי הנדרשים ממגשרים, פעילותם במסגרות ציבוריות, ההסדרה החוקית של פעילותם והפיקוח עליה.

²⁷ הסעיף הנוכחי מבוסס על: רינה בוגוש ורות הלפרין קדרי, "הקול קול הגישור, אך הידיים ידי המשפט: על גישור ועל ניהול גירושין בישראל", הפרקליט מט, תשס"ח; דוח הוועדה לבחינת דרכים להגברת השימוש בגישור בבתי-המשפט, ירושלים, יולי 2006, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה: 24 במרס 2013.



גירוישים בשיתוף פעולה (Collaborative Divorce, Collaborative Practice, Collaborative) ²⁸(Law)

גירוישים בשיתוף פעולה הם דרך אלטרנטיבית רב-תחומית לגירוישים שהתפתחה בשנות ה-80 של המאה ה-20. דרך זו שומרת על עקרונות של הסכמה, שיתוף פעולה ופייסנות אך מאפשרת לכל אחד מבני-הזוג להיעזר בעורכי-דין וביועצים שמייצגים אותו בלבד. השיטה מבוססת על ההנחה שייצוג נפרד של כל אחד מבני-הזוג יגדיל את תחושת העצמאות שלו ואת מחויבותו להסכם וכך ימנע טענות בדבר חוסר יכולת להגיע להכרעה אובייקטיבית (למשל על-ידי מגשר) והשגות על ההסכם. בני-זוג שנכנסים להליך גירוישים בשיתוף פעולה מתחייבים שלא לפנות לבית-משפט כל עוד ההליך מתנהל, ואם לא יגיעו להסכמות ויחפצו בהליך משפטי עליהם להיות מיוצגים על-ידי עורכי-דין אחרים. על-פי רוב מוסכם גם כי הדברים שנאמרים בפגישות לא יוכלו לשמש נגד הצדדים אם יגיעו לבית-משפט. בהרבה מן המקרים הצוות שמייצג כל זוג הוא עורך-דין ויועץ גירוישים שעברו הכשרה מיוחדת לפרקטיקה הזאת. יועצי גירוישים הם אנשים בעלי רקע טיפולי שנותנים תמיכה להורים. במידת הצורך משתפים בתהליך גם יועצים מתחומים נוספים, ובהם יועצים פיננסיים, מומחים לילדים ומטפלים פרטניים (פסיכולוגים ופסיכיאטרים). הקשיים שעולים בגירוישים בשיתוף פעולה מתעוררים בעיקר במקרים שבהם בני-הזוג אינם מצליחים להגיע להסכמה ונאלצים להגיע לבית-משפט. במקרה כזה עליהם לבחור עורכי-דין חדשים ולהשקיע זמן וכסף בעדכון. נוסף על כך, הקשיים הפרוצדורליים שהוצגו בהקשר של מגשרים קיימים גם בשיטה זו, ובהם סוגיות של פיקוח, הכשרה, רישוי ועיגון פורמלי בפעולת בית-המשפט.

²⁹הדרכת הורים (Parent Education)

הדרכת הורים בתהליך גירוישים היא התערבות מניעתית שתפקידה לתת להורים ידע וכלים להתמודדות עם המשבר, בהתייחסות להשלכות ולהשפעות של התנהלותם על הילדים. הדרכת הורים נותנת למתגרשים תמיכה רגשית וקבוצתית בניסיון "לנרמל" בעבורם את המצב שבו הם נמצאים. התחום של הדרכת הורים התפתח בארה"ב סוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 וכיום הוא חלק בלתי נפרד ממערכת המשפט בחלק מהמדינות; במקומות מסוימים סדנאות הורים הן חובה למתגרשים עם ילדים, במקומות אחרים שופטים מפנים לסדנאות במקרים בעייתיים, ויש מקומות שבהם יש אפשרות לפנות לבית-משפט רק לאחר השתתפות בסדנת הורים. בהדרכת ההורים נעשה שימוש בכלי התערבות מגוונים כגון דיונים, משחקי תפקידים, עבודת יצירה, דמיון מודרך וצפייה בסרטים. במהלך השנים התפתחו סדנאות שנועדו לענות על צרכים שונים של ההורים וכך נוצר מגוון רחב של סדנאות המשתנות במשך, בקהל היעד שלהן, בעלותן, בהכשרת המנחים ובקשר בין הסדנאות ובין מערכות הרווחה והמשפט. במדינות מסוימות המדינה מפעילה אתר שבו היא מרכזת את המידע על מועדי הסדנאות והמאפיינים

²⁸Pauline H. Tesler and Peggy Thompson, [chp.1. The Old or the New Way of Divorce? You Have a Choice, Collaborative Divorce: The Revolutionary New Way to Restructure Your Family, Resolve Legal Issues, and Move on with Your Life](#), HarperCollins Publishers, 2008, access date: 24 march 2013; ICAP-International Academy of Collaborative Professionals, [what is collaborative Practice?](#), access date: 24 march 2013;

באתר האינטרנט "להתגרש בשלום – מרכז רב-תחומי למשפט וגירוישין בשיתוף פעולה", [הסבר על ההליך](#), כניסה: 24 במרס 2013; באתר האינטרנט "אחד אחד – עורכי-דין לגירוישין ללא בית-משפט", [כיצד מתנהל ההליך?](#), כניסה: 24 במרס 2013.

²⁹Susan L. Pollet and Melissa Lombreglia, "Nationwide Survey of Mandatory Parent Education", **Family Court Review** 2008, Vol. 46, Issue 2; Peter Salem, Irwin Sandler and Sharlene Wolchik, "Taking Stock of Parent Education In the Family Courts: Envisioning A Public Health Approach", **Ibid**, January 2013, Vol. 51 No.1;

חנה לאופר ואיתנה ברמן, [שני בתים וגשר ביניהם – סדנאות להורים בהליכי פרידה וגירוישין](#), [משפחה במשפט](#) ב', התשס"ט, באתר האינטרנט של מכללת "שערי משפט", כניסה: 24 במרס 2013.



שלהן (קולומביה הבריטית בקנדה,³⁰ שבה ההשתתפות בסדנאות היא חינם, ואוסטרליה, ראו סעיף 4.1). במחקר שפורסם בשנת 2008 על ארה"ב נמצא כי סדנאות מנדטוריות (כלומר שההשתתפות בהן היא חובה) הן כלי יעיל לשיפור מצבם של הורים מתגרשים וילדיהם.³¹

2.2. יישוב מחלוקות לאחר הסדרה משפטית של הקשר בין הורה גרוש לילדיו

השלב השני בהתמודדות עם גירושים הוא לאחר חתימה על ההסכם, עם תחילת החיים הנפרדים "בצללו". בפרק זה יסקרו הכלים המתווכים העיקריים, שנעשה בהם שימוש במגוון גישות טיפוליות – מתאם הורות, מרכזי קשר, תסקירים – וסוגי הסעד המשפטי שנועדו להבטיח את קיום הסדרי הקשר בין הורים גרושים לילדיהם – שינוי הסדרי הראייה, השבת מפגשים, הפחתת דמי המזונות ואמצעים כספיים אחרים. מקומם של הכלים המתווכים הטיפוליים הוא על-פי רוב מחוץ לבית-המשפט, בשירותי הרווחה ובקהילה, ואמונים עליהם אנשי מקצוע מהתחום הטיפולי. הסעד המשפטי, לעומתם, פועל במערכת המשפטית ונדרש לפסיקת שופט או דיין.

בדיון בהסדרת הקשרים ובטיפול בהפרת הסכם גירושים יש להבחין בין סוגים של הפרת ההסכם, שאפשר לחלק אותם לשלוש קבוצות עיקריות: א. עיכוב ומניעת מפגשים של ילד עם הורה על-ידי ההורה השני; ב. ביטול מפגשים או ניתוק קשר מצד הורה שאינו מעוניין בקשר סדיר עם ילדו; ג. חוסר רצון של ילד לקיים קשר עם אחד מהוריו. אכיפת ההסדרים בכל אחד מהמקרים היא שונה, ויש להביא בחשבון בהקשר זה את אופי הקשר שעלול להיווצר ואת ההשלכות על אכיפת הקשר במקרים קיצוניים שבהם יש סירוב נחרץ של ההורה או של הילד, ולגזור מאלה את ההשפעות של קיום או אכיפת הקשר בכל אחד מהמקרים. לדברי ד"ר סוזן זיידל, פסיכולוגית קלינית מגשרת ויועצת גירושים, מבחינת ההיבט הטיפולי ענישה במקרים כאלה איננה הפתרון, לא להורה ולא לילד. אפשר לחייב לעבור אבחון ולעודד קבלת טיפול, אך אין אפשרות לחייב קיום קשר.³²

2.2.1. כלים מתווכים – שימוש בגישות טיפוליות

33 מתאם הורות (Parent Coordinator)

תפקיד המתאם ההורי (מתאם ההורות), נוצר כדי לסייע להורים הנתונים בסכסוך חריף להתנהל לאחר גירושיהם, ובין היתר לקיים את הסדרי הראייה. מתאם הורי משמש להורים כתובת קבועה מחוץ לכותלי בית-המשפט שאליה הם יכולים לפנות במחלוקות בכל הקשור למימוש ההסכם ביניהם. סמכות המתאם ההורי עשויה להגיע מבית-המשפט או להיות פרי החלטה יזומה של ההורים. בכל מקרה ובכל מערכת משפט מוקנות למתאם ההורי סמכויות שונות, החל בסיוע בתקשורת בין ההורים, דרך מתן ייעוץ והדרכה וכלה בסמכויות גישור ואף בוררות (פסיקה שאינה תלויה בהסכמת הצדדים). מתאם הורות אינו אמור להכניס שינויים מהותיים בהסדרי המשמורת והראייה, ואם הוא מחליט על שינויים הם ברמת

³⁰ Justice Education Society of British Columbia, [Parenting After Separation](#), access date: April 7, 2013.

³¹ Susan L. Pollet and Melissa Lombreglia, "Nationwide Survey of Mandatory Parent Education", **Family Court Review** 2008, Vol. 46, Issue 2.

³² ד"ר סוזן זיידל, פסיכולוגית קלינית, מטפלת משפחתית, מגשרת ויועצת נישואין, שיחת טלפון, 6 במרס 2013.
³³ דניאל גוטליב, **מתאם הורי – Parent Coordinator**, מודל ליישוב סכסוכים בין הורים הגרים בנפרד, **רפואה ומשפט גיליון מס' 36**, יוני 2007, באתר האינטרנט של מכון "חרוב", כניסה: 14 במרס 2013; סוזן זיידל, **גישה מערכתית ליישוב סכסוכים במשפחות בהליכי גירושין בהתאם לניסיון שנצבר בחו"ל**, בהסכמה, כתב עת המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים, גיליון 4, מרס 2004, באתר האינטרנט של ד"ר זיידל, כניסה: 14 במרס 2013.



שינוי זמני הביקורים, השבת זמן ביקור ושינוי סידורי הסעות. מתאם הורות יכול להיות בעל הכשרה משפטית או טיפולית או גורם שלישי כלשהו המוסכם על בני-הזוג, לרבות חבר וקרוב משפחה. בחלק מהמקרים יש לילדים אפשרות לפנות באופן חופשי למתאם ההורי. התשלום למטפל ההורי מוסדר מראש בחוזה שמוגדרים בו מידת הזמינות, משך הסיוע ועלות כל מפגש. השירות ניתן על-פי רוב במגזר הפרטי, אם כי נעשים ניסיונות, בין היתר בישראל, לתת תיאום הורי ציבורי, ובאוסטרליה שירות זה ניתן כחלק מהשירות של יועצי משפחה ציבוריים (ראו סעיף 4.1). במערכות משפט מסוימות, בעיקר בארה"ב, ההפניה למתאם הורי היא בהוראת שופט המחייבת את הזוג בקבלת שירות זה, וגם אז התשלום על השירות הוא באחריות ההורים, בחלוקה כספית שנקבעת בצו (הסדר זה נהוג למשל ביוטה³⁴ ובוורמונט³⁵).

מרכזי קשר (Contact Center)³⁶

מרכזי הקשר מופעלים על-ידי שירותי הרווחה או עמותות עצמאיות ומיועדים לשמש מקום בטוח לקיום מפגשים בין הילדים להורים שהם אינם חיים אתם. בשירות זה נעזרים במקרים שבהם יש צורך להשגיח על הביקורים או לשקם ולטפח את היחסים בין הילד להורה, כאשר יש חשש לאלימות או התעללות מצד ההורה, או לחלופין לספק סביבה נייטרלית ורגועה להעברת הילד בלא מפגש בין ההורים. הביקורים במרכזי הקשר מתקיימים בפיקוח ובהדרכת אנשי מקצוע, על-פי רוב עובדים סוציאליים, המאפשרים הערכה מתמשכת של אופי הקשר המתפתח. כמו כן יש במרכזי הקשר התערבות טיפולית מגוונת שנועדה לשקם ולבנות את הקשר בין הילד להורה. החלטות על שינוי בתדירות המפגשים או באופי הפיקוח או על מעבר להסדרי ראייה עצמאיים מתקבלים עם הגורמים המקצועיים ועל-פי רוב נדרשים לאישור שופטים. בכמה מדינות, ובהן אוסטרליה ובריטניה, מרכזי הקשר מופעלים על-ידי עמותות וארגונים עצמאיים ומיועדים למגוון רחב יותר של הורים, לא רק למי שנתונים בסכסוך חמור. במדינות אלה הפנייה אל מרכזי הקשר יכולה להיעשות גם ביוזמת ההורים, אין חובת דיווח לרשויות הרווחה או החוק (אלא אם כן מדובר בביקורים שבפיקוח – supervised visits או בהפניה מטעם שופט), ובחלק מהמרכזים ההורים נדרשים לשלם על השירות.³⁷ בישראל מרכזי הקשר מופעלים על-ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומתקבלים בהם ילדים ומשפחות שנדרשים לבקר בהם על-פי צו בית-משפט ומשפחות המטופלות בלשכות הרווחה ומופנות על-ידי העובד הסוציאלי או פקיד הסעד המטפל בהן.³⁸

תסקירים³⁹

תסקירים הם חוות דעת מקצועיות במגוון תחומים המוגשות לערכאות משפטיות כדי לסייע לשופטים להכריע בסוגיות שבמחלוקת. בנושאים של הפרת הסדרי ראייה ומשמורת התסקירים נכתבים על-פי רוב על-ידי עובדים מקומיים של רשויות הרווחה או המשרדים המינהליים האמונים על הנושא, ותפקידם לבחון את קיום ההסדרים ולתת המלצות לגבי המשכם בעתיד. בישראל נכתבים תסקירים בנושאי הפרת

³⁴ Utah State Courts, [Parent Coordinator](#), from Utah State Courts website, last modified: March 30, 2012.

³⁵ The Vermont Family Court Mediation Program, [Parent Coordination](#), Vermont Judiciary website, access date: April 4, 2013.

³⁶ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים](#) 2009; באתר האינטרנט של סוזן זיידל, [גישה מערכתית ליישוב סכסוכים במשפחות בהליכי גירושין בהתאם לניסיון שנצבר בחו"ל](#).

³⁷ ראו לדוגמה אתר האינטרנט של האגודה הלאומית למרכזי קשר לילדים בבריטניה, [National Association of Child Contact Centers](#), כניסה: 2 באפריל 2013; פרסום של ממשלת אוסטרליה בנושא [שירותי קשר לילדים](#), באתר האינטרנט Family Relationships, כניסה: 2 באפריל 2013.

³⁸ אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [מרכזי קשר הורים-ילדים, תקנות עבודה סוציאלית 3.36](#), מיום 5 במרס 2009, שם, כניסה: 23 באפריל 2013.

³⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים](#) 2009.



הסדרי ראייה ומשמורת לאחר קבלת צו משופט המסמיך את פקיד הסעד לאבחן את המצב המשפחתי ולהציג את המלצותיו. פקיד סעד לסדרי דין מוסמך ליצור קשר עם גורמי חינוך, משטרה ואנשי מקצוע בקהילה כדי לאסוף מידע על הפרת הסדרי הראייה, ולערוך ביקורי בית. התסקירים מועברים לערכאות השיפוטיות ואלה מוסמכות להחליט על אימוץ מלא, אימוץ חלקי או דחיית ההמלצות שבתסקיר.

2.2.2. סעד משפטי

הכלים והסעד המשפטי העומדים לרשות בני-זוג שמתמודדים עם הפרת הסדרי ראייה נגזרים ממבנה המערכת המשפטית ומהחקיקה בכל מדינה. כאמור, במסמך זה לא תוצג סקירה משפטית של החוקים והתקנות בנושא, אלא יוצגו בכלליות האפשרויות המשפטיות, שתכולתן ותוקפן משתנים ממדינה למדינה, ויתוארו בקצרה האפשרויות של שינוי הסדרי ראייה ומשמורת, השבת מפגשים ושינוי דמי המזונות. בסעיף הבא יידון בהרחבה הסעד של קביעת עונשים כספיים לצורך אכיפת הסדרי ראייה ומשמורת.

בקשה לשנות הסדר ראייה מוגשת על-פי רוב על-ידי אחד ההורים, ובמקרים חריגים יוזמים אותה עובדים סוציאליים או פקידים ברשויות המינהליות המורשים לעשות כן. בקשה כאמור אפשר שתתייחס לשינוי חזקת המשמורת (או ההורות המשותפת, במדינות שבהן היא נהוגה), או ליישום הסדרי הראייה – שינוי מועדי הביקורים, משך כל ביקור או מקום הביקורים. האפשרות של **השבת מפגשים שבוטלו** קיימת על-פי החוק בכמה מדינות, ובהן דנמרק⁴⁰ ומדינת אלברטה בקנדה.⁴¹ במקומות אלה נהוג להבחין בין ביטול מפגשים בשל אירועים שאינם בשליטת ההורה, דוגמת מחלה של הילד או טיול בית-ספר, ובין ביטולים שהם על דעת ההורה בלבד. החלטה על השבת ביקור מתקבלת על-ידי דרג הפקידות, או לעתים על-ידי שופטים, תלוי במדינה.⁴²

תביעה לשינוי מזונות על רקע הפרת הסדרי ראייה ומשמורת נעשית אף היא בפנייה לבית-משפט ומוסדרת ברמות שונות בחוק, אולם כריכת המזונות בהפרת הסדרי הראייה היא בעייתית, והתפיסה הרווחת כיום היא שדמי המזונות עומדים לרשות הקטין ונועדו לספק את צרכיו הכלכליים, ויש להפרידם מנושא הסדרי הראייה.⁴³ כך, לדוגמה, במקרים שבהם ההורה המשמורן⁴⁴ אינו מאפשר את קיום ההסדרים ואינו מעביר את הילד להורה הלא-משמורן, הפחתה או ביטול של דמי המזונות כדי להעניש אותו תפגע במשאבים הכלכליים העומדים לרשות הילד. שימוש עקיף בדמי המזונות לאכיפת הסדרי ראייה נעשה כאשר ההורה הלא-משמורן אינו מקיים את המפגשים ועל כן ההורה המשמורן תובע את הגדלת דמי המזונות בנימוק שכלכלת הילד מושגת עליו ימים רבים יותר מכפי שנקבע בהסכם והוא זקוק למשאבים כספיים בהתאם.

⁴⁰ Denmark Regional State Administration & Department of Family Affairs, [Putting the Child First](#), A leaflet about custody, the child's place of residence, contact, the child's rights, child welfare counseling, family mediation and couple counseling, January 2008, from the Regional State Administration website, Access date: 2.4.2013.

⁴¹ Government of Alberta, [Access Enforcement - Information Sheet](#), June 2011, from Alberta Justice and Solicitor General Website, access date: April 2th 2013.

⁴² הקשיים שעולים ביישום אמצעי זה הם החזרת ביקור מבחינת "איכותית", כלומר מפגשים שנקבעו לחגים, ימי הולדת, חופשות וכדומה ואין מועד קרוב שמקביל מבחינת האיכות להחזרתם. קושי נוסף הוא ההמתנה הנדרשת לעתים לדיון במועדי ההשבה, אשר מקטינה את היעילות של רעיון ההשבה והשמירה על סדרי הראייה ושגרתם.

⁴³ מיקי וינגרטן, **הפרת הסדרי ראייה – מודל מוצע להתמודדות, עת סיוע**, ביטאון האגף לסיוע משפטי, גיליון מס' 1, קיץ תשע"א, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה: 24 במרס 2013.

⁴⁴ הורה משמורן הוא מי שהילד נמצא בחזקתו רוב הזמן, והוא מי שנותן לילד מקום מגורים קבוע. ההורה הלא-משמורן מקבל זכויות ביקור ולינה מוגדרות, ועל-פי רוב נדרש לשלם דמי מזונות.



2.2.3. אמצעים כספיים לאכיפת הסכמים

השימוש באמצעים כספיים לאכיפת המימוש של הסדרי ראייה ומשמורת עלה בישראל לאחרונה בדוח ועדת שניט ומוסדר באופנים שונים במדינות בעולם. להלן יוצגו סוגיות תיאורטיות ופרקטיות העולות מהניסיון להנהיג משטר נרחב של פיצוי כספי או קנסות בגין הפרת הסדרי ראייה ומשמורת. הטענות שיובאו להלן נלקחו ממאמרים ומשיחות עם מומחי משפט וטיפול בתחום בישראל.

נהוגים כמה אמצעים כספיים לאכיפת הסדרי ראייה ומשמורת: קנסות, פיצוי כספי מוסכם או נפסק, ועירבון. **קנסות** מוטלים על מי שהפר הסכם, ובמקרה הזה הסכם בדבר הסדרי ראייה ומשמורת, ומשמים מנגנון הרתעה וענישה בהקשר של אי-מילוי הוראת חוק. מנגד, **פיצוי כספי** ניתן להורה בעבור התאמות שהוא נדרש לעשות או אובדן פוטנציאל הכנסה שנובע מהצורך להיות עם ילדו. במקרים חריגים נפסק פיצוי כספי בגין הנזק הנפשי שנגרם לילד מאי-קיום המפגשים עם הורה (נזיקין). כפי שיפורט בהמשך, פיצוי כספי אפשר שייקבע מראש על-ידי הצדדים בהסכם הגירושים או שיהיה פרי פסיקת שופט. **עירבון** הוא אמצעי שכוח פחות, ומדובר בסכום כסף שנגזר על אחד ההורים להפקיד בידי בית-המשפט (או רשות ציבורית אחרת) כערובה לעמידתו בהסדר. במקרה שהוא מפר את ההסדר במשך תקופה שקבע השופט, הכסף נלקח ממנו לצמיתות, ועל-פי רוב עובר לקופת המדינה. שימוש בעירבון נעשה למשל בניו-זילנד⁴⁵ וכן במדינות אורגון⁴⁶ ואינדיאנה⁴⁷ בארה"ב.

- **מנגנון קביעת קנס או פיצוי כספי ואכיפתם** – באופן כללי נדונו בדוח ועדת שניט שתי חלופות לקביעת הפיצוי או הקנס: דרך בית-המשפט, או בהסכמה מראש בין הצדדים. בית-המשפט מוסמך להטיל על הורה קנס בגין הפרת ההסכם (ובישראל ביזיון בית-המשפט) או לחלופין לפסוק כי אם יופר ההסכם שוב בעתיד, יוטל קנס על ההורה המפר. בית-המשפט מוסמך גם לקבוע פיצוי כספי על הנזק שנגרם להורה או לילד. צעד זה, אם לא הוסדר מראש בהסכם הגירושים, דורש פנייה מחודשת לבית-המשפט בכל מקרה של הפרה, על כל המשתמע מכך – חידוש הקונפליקט, מעורבות הילדים, משאבים כספיים לצורך ייצוג משפטי והמתנה לפסיקה. אפשרות אחרת, שהעלתה בפנינו עו"ד גלי עציון, ראש תחום ייעוץ וחקיקה בנעמת, היא הכנסת סעיף בהסכם הגירושים שבו בני-הזוג קובעים מראש מה יהיה סכום הפיצוי הכספי ובאלו מקרים הוא יחול.⁴⁸ לדברי עו"ד עציון, הפיצוי הכספי צריך לחול על שני הצדדים, וכל אחד מהם רשאי להודיע מראש על ביטול פגישה, מסיבות כלשהן, בידיעה שיש מחיר לאי-קיום ההסדר. במקרים שבהם הפיצוי אינו מועבר יש אפשרות לפנות להוצאה לפועל, מכיוון שסכום הפיצוי מעוגן בהסכם שאישר בית-המשפט, ואינו דורש דיון מחודש ופסיקה של בית-המשפט.
- **המקרים שבהם מוטלות סנקציות** – יש הפרדה מהותית בין הפרת הסכם שבה הורה מונע מההורה האחר לקיים את הקשר עם הילד, שהוא חפץ לקיימו, ובין הפרה שבה הורה אינו מעוניין לקיים קשר עם הילד. אי-לכך יש להבדיל בין המקרים גם בהטלת הסנקציות הכספיות ולשים לב למשמעות של החלתן במקרה שההורה אינו מעוניין בקשר.

⁴⁵ Family Court of New Zealand, [Breaches of Parenting Orders](#), from Family Court website, access date: April, 7, 2013.

⁴⁶ Oregon Courts, Oregon Judicial Department, [Developing and Enforcement you Parenting Plan](#), from Oregon Courts website, access date: April 7, 2013.

⁴⁷ Information Maintained by the Office of Code Revision Indiana Legislative Services Agency, [Chapter 2. Actions for Child Custody and Modification of Child Custody Orders](#), from Indiana General Assembly website, access date: April 7, 2013.

⁴⁸ עו"ד גלי עציון, ראש תחום ייעוץ וחקיקה בנעמת, שיחת טלפון, 3 במרס 2013.



- **הזכאות לקנס, פיצוי או עירבון**⁴⁹ – יש אי-בהירות ולעתים אין הלימה בין הסיבה להטלת עונש כספי ובין קביעת הצד שמקבל אותו. במקרים שבהם בית-המשפט מטיל קנס עקב ביזיון בית-המשפט, תיאורטית הקנס צריך לעבור לקופת המדינה, שכן הסיבה לקנס היא הפרת צו של בית-משפט ולא הוכחת נזק להורה או לילד. בפועל, לעומת זאת, בישראל נפסק בעבר שהקנס יועבר להורה שלא הפר את ההסכם. שאלה נוספת היא ההבחנה בין הילד להורה, והסיבה לפיצוי – פגיעה בזמן ובכושר ההשתכרות של ההורה האחר או עוגמת הנפש הנגרמת לילד. כפי שצוין בפתיחת המסמך, באחת מהצעות החוק הומלץ כי הפיצוי הכספי יועבר לקרן שתישמר לקטין עד שיגיע לגיל 18. מנגנון כזה לא יתאים במקרים שבהם הפיצוי או הקנס מיועד לשקף גם את הפגיעה הכלכלית בהורה שנאלץ לטפל בילד כאשר ההורה השני לא עמד בהסכם.
- **התנגדות לקשר מצד הילד** – לעתים קשה להבחין אם הילד נמנע ממפגשים עם ההורה בשל דעה עצמאית שלו או כי הוא חווה "ניכור הורי" – הטיית דעותיו עד הסתה מצד ההורה האחר (על-פי רוב המשמורן). ככל שהילדים גדלים ומפתחים אישיות עצמאית קשה יותר להכריע אם ההורה הוא הגורם לסרבנות הילד ואם הענשת ההורה היא הכלי היעיל או הראוי. לדברי ד"ר דפנה הקר מאוניברסיטת תל-אביב, במקרים שבהם ילדים מתנגדים לקשר אין לעשות כל שימוש בעונשים כספיים כלפי ההורה, אלא להעמיד לרשות הילד כלים טיפוליים מסייעים.⁵⁰
- **חשש מהתחייבות להסדרי ראייה נרחבים** – מצד אחד קביעת פיצוי כספי או קנס מכוונת להעמיק את המחויבות של ההורה להסדרי הראייה; לדברי עו"ד גלי עציון, יש לא מעט מקרים שבהם ההורים דורשים הסדרי ראייה נרחבים ונלחמים עליהם בבתי-המשפט כחלק מהמאבק המשפטי הכולל, אולם כאשר מגיע השלב שבו עליהם לקיים את הסדרי הראייה הם לא בהכרח מקיימים אותם. מצד שני, ד"ר יואב מזא"ה מציין במאמרו כי גם ההורים חווים משבר בגירושים, ובשלבם המוקדמים חלקם עדיין לא גיבשו את חייהם הנפרדים, כמו מציאת מקום מגורים, הסתגלות לביצוע מטלות הבית באופן בלעדי והסתגלות כלכלית לתשלום מזונות.⁵¹ ד"ר מזא"ה מעלה חשש שהורים יבקשו מהשופטים מראש הסדרי ראייה מצומצמים מתוך חשש שייקנסו עקב אי-עמידה בהם, גם אם בחלוף זמן לא רב אפשר שיוכלו לקיים הסדרים נרחבים.
- **היאחזות בהסדרי הראייה שלא לטובת הילד** – הידיעה כי לאי-קיום ההסדר יש עלות כספית עלולה להוביל למצב שבו הורה יתעקש לקיים את ההסדר גם אם הוא עצמו אינו יכול להיות עם הילד. לדברי עו"ד עירית גזית, מנהלת מערך הסיוע בוויצו, כבר היום יש תלונות רבות על מקרים שבהם הילדים נמצאים אצל שמרטפים או אצל גורמים משגיחים אחרים, ובמקרים גרועים יותר משוטטים לבדם ברחובות, והכול בשל היאחזות בהסדרי הראייה המקוריים בלי להתאימם לטובת הילד.⁵² קביעת תשלום בגין ביטול מפגשים עלול להחריף תופעה זו.
- **פגיעה כלכלית בהורה עלולה להוביל לפגיעה במשאבי הילד** – אחת הטענות שמעלים הורים שנדרשים לשלם קנסות עקב אי-קיום הסדר הגירושים היא שהתשלום מקטין את הכנסתם הפנויה ומקשה עליהם לעמוד בדמי המזונות (אם הם ההורים שאינם משמורנים), או לחלופין לכלכל את הילד דרך שגרה (אם הם המשמורנים). ד"ר יואב מזא"ה מציין נגד טענה זו כי היא מובילה בעצם

⁴⁹ מתוך: מיקי וינגרטן, [הפרת הסדרי ראייה – מודל מוצע להתמודדות](#), באתר האינטרנט של משרד המשפטים; יואב מזא"ה, [אכיפה של הסדרי ראייה, הפרקליט](#), כתב העת של לשכת עורכי-הדין בישראל, נ"א, תשע"א.

⁵⁰ ד"ר דפנה הקר, שיחת טלפון, 5 במרס 2013.

⁵¹ יואב מזא"ה, [אכיפה של הסדרי ראייה, הפרקליט](#), כתב העת של לשכת עורכי-הדין בישראל, נ"א, תשע"א.

⁵² עו"ד עירית גזית, מנהלת מערך הסיוע המשפטי בוויצו, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2013.



לעמדה שהטלת כל קנס או חיוב כלשהו על הורים גרושים יפגע במשאבים העומדים לרשות הילד,⁵³ ואף יותר מכך, אם ממשיכים בהיגיון זה אפשר לומר שכל הורה, גם אם אינו גרוש, לא צריך לשלם קנסות מאותה סיבה.

• **אי-מיצוי חלופות טיפוליות** – הידיעה שיש אפשרות של פיצוי כספי או של קביעת קנס עלולה להוביל זוגות לצמצום השימוש באמצעי ההידברות והאכיפה האחרים, ובפרט האמצעים הטיפוליים, ולמעבר ישיר לאפשרויות המשפטיות-כלכליות. על-פי רוב זוגות שאינם מקיימים הסדרי ראייה נמצאים מלכתחילה בקונפליקט חריף ומתקשים לתקשר, ומיסוד התהליך עלול להרחיק דווקא אותם מהאפשרות הטיפולית. ד"ר דפנה הקר מציעה מודל דו-שלבי שבו הפנייה למימוש הפיצוי הכספי תיעשה רק לאחר שההורים חויבו בהליך טיפולי כלשהו.⁵⁴

3. ישראל - תמונת מצב

בפרקים הקודמים תוארו הכלים הטיפוליים-מתווכים ואפשרויות הסעד המשפטי העומדים לרשות הורים בתהליכי גירושים בבואם לנסח הסדרים בהסכמה או להתמודד עם הפרת הסדרי ראייה ומשמורת שהסכימו עליהם. **בפרק הנוכחי יתואר המצב בישראל מנקודת הראות הממשלתית – יפורטו התמיכות והכלים שמדינת ישראל מעמידה לרשות זוגות במהלך גירושים ולאחר תהליך גירושים לצורך קיום הסדרי ראייה ומשמורת** (הסדרת הקשר שבין הורה גרוש לילדיו). ראשית יתואר בקצרה הליך הגירושים בישראל, כפי שהוא נגזר מהמוסדות והחוקים שקיימים בארץ. לאחר מכן תוצגנה המסגרת המשפטית והמסגרת הטיפולית להתמודדות עם הסדרת הקשר בין הורה גרוש לילדיו, ובמקרי הצורך לאכיפת הסדרים. בהיבט הטיפולי יתוארו הכלים שמופעלים בישראל על-ידי הרשויות: יחידות הסיוע שליד בתי-המשפט, היחידות לטיפול זוגי ומשפחתי, תיאום הורי, מרכזי קשר ופקידי סעד לסדרי דין.

כאמור בדברי הרקע, הערכאות המשפטיות הדנות בדיני משפחה בישראל הן בתי-המשפט לענייני משפחה ובתי-הדין הדתיים – הרבניים, השרעיים, הנוצריים והדרוזיים.⁵⁵ ככלל, בישראל יש להסדיר ארבעה נושאים בעת גירושים: הגירושים עצמם (סידור הגט), הקשר של ההורים הגרושים עם ילדיהם, מזונות ורכוש. בני-זוג יכולים להגיע להסכם גירושים מתוך הבנה הדדית (בין אם ההסכם התגבש על-ידיהם או בסיוע מגשרים ויועצים) או לפתוח בהליכים משפטיים ולבקש מהערכאה השיפוטית שתכריע בעניינים שבמחלוקת. גם להסכם גירושים שנחתם בהבנה הדדית נדרש אישור ערכאה שיפוטית, שתפקידה לבחון אם בני-הזוג מבינים את תוכן ההסכם ואת משמעותו. נושאים שנותרו במחלוקת נידונים בערכאות השיפוטיות בתיקים נפרדים על-פי נושאים: מזונות, רכוש, משמורת, ראייה או סידור הגט. הסמכות להסדיר גט בעבור בני-זוג יהודים נתונה בידי בתי-הדין הרבניים בלבד, ובהם אפשר לפתוח תיק להסכם גירושים (גט בהסכמה) או לתביעת גירושים (גט שאחד מבני-הזוג אינו מסכים לו).⁵⁶ בתיקי מזונות, משמורת ורכוש דנים בבתי-משפט או בבתי-דין, לפי החלטה משותפת של בני-הזוג, או בערכאה השיפוטית הראשונה שאליה פנה אחד מבני-הזוג ("מירוץ סמכויות"). פועל יוצא מכך הוא

⁵³ יואב מזא"ה, **אכיפה של הסדרי ראייה**, הפרקליט, כתב העת של לשכת עורכי-הדין בישראל, נ"א, תשע"א.

⁵⁴ ד"ר דפנה הקר, שיחת טלפון, 5 במרס 2013.

⁵⁵ עו"ד אלונה פרידמן, **זכויות וחובות בגירושים**, אוניברסיטת תל-אביב והאגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים, יוני 2012, באתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט, כניסה: 14 באפריל 2013.

⁵⁶ אתר האינטרנט של בתי-הדין הרבניים,

<http://www.rbc.gov.il/TargetAudiences/DivorcingCouples/Pages/default.aspx>



שאפשר שאותו מקרה גירושים יתנהל בשתי ערכאות שיפוטיות נפרדות ובתיקים נפרדים מבחינת רישומם, לדוגמה, סידור הגט נעשה בבית-דין רבני והסדרת הקשר בין ההורים לילדים נעשית בבית-משפט לענייני משפחה.

בישראל נהוג לחלק את הזמן עם הילדים בין ההורה המשמורן וההורה הלא-משמורן. ההורה המשמורן הוא מי שהילד נמצא בחזקתו רוב הזמן, ואילו ההורה הלא-משמורן מקבל זכויות ביקור ולינה מוגדרות, ועל-פי רוב נדרש לשלם דמי מזונות. הפרת הסדרי ראייה ומשמורת נעשית בשלושה אופנים:⁵⁷ ההורה המשמורן אינו מעביר את הילד להורה הלא-משמורן ואינו מאפשר לו לראות את הילד כמוסכם; ההורה הלא-משמורן אינו מקיים את המפגשים כסדרם, החל באיחורים ובביטולים וכלה בניתוק הקשר; ההורה הלא-משמורן אינו מחזיר את הילדים בזמן להורה המשמורן.⁵⁸

בשנת 2010 התגרשו בישראל 13,042 זוגות: 10,466 יהודים, 1,658 מוסלמים, 80 נוצרים ו-104 דרוזים. כאמור בפתח המסמך, בהשוואה בין העשורים ניכרת מגמה של גידול מתמשך במספר המתגרשים. עם זאת, לצד מגמת הגידול במספר המתגרשים יש לציין גם את הגידול במספר הנישאים, שבשנת 2010 היו 47,855 זוגות: 35,887 זוגות יהודים, 10,220 זוגות מוסלמים, 782 זוגות נוצרים ו-894 זוגות דרוזים. להלן פירוט מספר המתגרשים בכל שנה, בדילוג של עשור, ובסוגריים מספר הנישאים: בשנת 1960 התגרשו בישראל 2,210 זוגות (16,532); ב-1970 התגרשו 2,442 (26,593). במהלך עשור הוכפל מספר המתגרשים בכל שנה ובשנת 1980 הוא היה 4,439 (29,592). בשנת 1990 התגרשו בישראל 6,325 זוגות (31,746) ובשנת 2000 התגרשו 10,723 זוגות (38,894).⁵⁹

3.1. סעד משפטי

הסדרי ראייה ומשמורת מאושרים בבתי-המשפט לענייני משפחה או בבתי-הדין הדתיים כחלק מאישור הליך הגירושים. הפרתם, לפיכך, היא הפרה של צו בית-משפט, ועל כן אפשר להגיש בגינם תלונה במשטרה על הפרת הוראה חוקית, בהתאם לסעיף 287 לחוק העונשין. מתשובת משטרת ישראל למרכז המחקר והמידע של הכנסת נמסר כי על-פי הכללים הקבועים בנוהל הטיפול של חטיבת החקירות המשטרתית בעבירות אלימות בין בני-זוג, עבירות של הפרת הוראה חוקית בין בני-זוג מועברות לטיפול חוקר אלימות בין בני-זוג.⁶⁰ עוד נמסר ממשטרת ישראל כי לא נעשה רישום של תלונות המוגשות בגין הפרת הסדרי ראייה ומשמורת משום שאין בחוק עבירה ספציפית כזאת.⁶¹ במשטרת ישראל יש נתונים על תלונות בדבר "הפרת הוראה חוקית" שבהן הזיקה בין החשוד למתלונן היא של בני-זוג. מבדיקה מדגמית שנערכה בחטיבת החקירות עלה כי עניינין של תלונות אלה אומנם היה הפרת צווים להסדרי ראייה, אולם אין להניח שכלל התלונות שמוצגות להלן הן על הפרת הסדרי ראייה ומשמורת. בשנת 2012 הוגשו 3,126 תלונות בגין הפרת הוראה חוקית בין בני-זוג; בשנת 2011 הוגשו 3,073 תלונות כאלה ובשנת 2010 הוגשו 3,446. יש לשוב ולהדגיש כי גם אם סביר להניח שמרבית התלונות שמוגשות בין בני-זוג ורשומות תחת הכותרת "הפרת הוראה חוקית" עניינין הפרת צווי הסדרי ראייה ומשמורת, אין להסיק

⁵⁷ תיאור המקרים נעשה במערכת הטרמינולוגית והחוקית הנהוגה בישראל, שבה מוגדר משמורן ההורה שעמו הילד רוב הזמן, ולהורה הלא-משמורן נקבעים ביקורים בזמנים מוגדרים. בארצות אחרות חלוקת הזמן משתנה בין ההורים עד כדי שוויון במעמד מבחינת החוק, כלומר ביטול המושגים "משמורן" ו"לא-משמורן" וקיום "הורות משותפת". במדינות אלו, למרות השונות החוקית והטרמינולוגית, עדיין עשויות לעלות בעיות דומות במהותן בכל הקשור למימוש ההסכמים – אי החזרת הילד בזמן, ניתוק הקשר וכו'.

⁵⁸ יואב מזא"ה, [אכיפה של הסדרי ראייה](#), הפרקליט, כתב העת של לשכת עורכי הדין בישראל, נ"א, תשע"א.

⁵⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח סיכום 3.1](#), נישואין, גירושין, לידות חי, פטירות, ריבוי טבעי, פטירת תינוקות ולידות מת, לפי דת, [שנתון סטטיסטי לישראל 2012](#), מס' 63, באתר האינטרנט, כניסה: 11 במרס 2013.

⁶⁰ משטרת ישראל, [הפרת הסדרי ראייה לאחר גירושין](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במרס 2013.

⁶¹ שם.



מכך שהמספרים המוצגים מציינים בלעדית הפרת הסדרי ראייה ומשמורת. מפילוח לפי מין המתלונן עולה שוויון בין המינים; כ-50% מהתלונות על הפרת הוראה חוקית בין בני-זוג הוגשו על-ידי נשים וכ-50% על-ידי גברים.

לדברי עו"ד מיקי וינגרטן מהלשכה לסיוע משפטי של מחוז ירושלים והדרום, בפועל אין למשטרת ישראל כלים להתמודד עם סוגיות אלה, והמתלונן מופנה על-ידיה לערכאה אזרחית, כלומר לבית-משפט לענייני משפחה או לבית-דין דתי, לדיון בהפרת הסכם הגירוש. במקרים חריגים מתאפשרת הוצאת הילד מחזקת ההורה הלא-המשמורן והעברתו להורה המשמורן. לדברי עו"ד וינגרטן אין בידי המשטרה נתונים על התערבות המשטרה להוצאת ילד בכוח מחזקת הורה שהפר צו ראייה.⁶² במקרים שבהם מתקיימים דיונים מחודשים ההורים רשאים לדרוש **שינוי הסדרי הראייה או שינוי המזונות** עקב אי-קיום ההסכם.

סעד משפטי נוסף הוא סעיף 6 **לפקודת ביזיון בית-המשפט**, שעל-פיו אפשר לקנוס את ההורה המפר על עצם הפרת צו של בית-המשפט. הטלת הקנס מתאפשרת לאחר החלטת ערכאה משפטית, ודורשת קיום דיון משפטי. בישראל אפשר לקנוס הורה בגין הפרות עבר כעונש וכן להרתעה מפני הפרות בעתיד. עו"ד וינגרטן מעידה כי הטלת קנס על הורה המפר הסכם גירוש שכיחה יותר בסיטואציה שבה ההורה המשמורן מפר את ההסכם בכך שהוא מונע את הקשר בין הקטין ובין ההורה הלא-משמורן.⁶³ הסיבה לכך היא שהסדרי הראייה בישראל נתפסים מבחינת המשפט כזכות של ההורה, ולא כחובתו, ועל כן הורה לא-משמורן שמפר את ההסדר ואינו מגיע למפגשים נתפס בחומרה פחותה מהורה משמורן שאינו מאפשר להורה האחר לממש את זכותו.

בישראל מוכרים מקרים ספורים בלבד שבהם בית-משפט קבע לטובת הילדים **סעד נזיקי**, כלומר פיצוי כספי, בגין הסבל והכאב שנגרמו להם מהתנכרותו של הורה. המפורסם שבהם הוא פסק-הדין אמין נגד אמין, משנת 1999, שבו פירש בית-המשפט העליון את הביטוי "צרכיו של הקטין", המופיע בחוק האפוטרופסות (סעיף 15), כצרכים נפשיים, ולא רק כלכליים.⁶⁴

סמכות משפטית נוספת שיש לשופטים היא מינוי **פקידי סעד לסדרי דין** לכתובת תסקיר לבית-המשפט.⁶⁵ פקידי הסעד הם עובדים סוציאליים המועסקים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, אשר פועלים מכוח צו בית-משפט לאחר שעברו הכשרה ייעודית לכך. פקידי הסעד פועלים הן מכוח בתי-המשפט לענייני משפחה והן מכוח בתי-הדין הדתיים. ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי בשנים האחרונות שופטים ודיינים מסמיכים פקידי סעד לקבוע שינויים בהסדרי ראייה של קטין עם הוריו. סמכות זו ניתנת בהגבלה לתקופה של שנה עד שנתיים. **משרד הרווחה והשירותים החברתיים מדגיש כי האחריות לביצוע ההחלטות השיפוטיות ולדיווח על אי-ביצוען הוא של ההורים**. לפקידי הסעד, גם במקרים שבהם ניתנת להם סמכות לשנות הסדרי ראייה, לא תמיד יש סמכות לחזור לבית-המשפט ולהודיע מיוזמתם על הפרת הצו. בישראל מועסקים בחלקיות משרה 770 עובדים סוציאליים עם מינוי לסדרי דין בתחום האישות (משמורות וחלוקת זמני שהות של קטינים עם כל הורה). סך התקנים הקיימים בישראל לתחום זה הם 250 משרות מלאות. לתחום סדרי דין אין תקציב ייחודי. בשנת 2011 הוגשו 11,794 תסקירים בתחום האישות, ובשנת 2010 הוגשו 11,501 תסקירים כאלה. תסקירים בתחום

⁶² משטרת ישראל, **הפרת הסדרי ראייה לאחר גירושין**, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במרס 2013.

⁶³ מיקי וינגרטן, **הפרת הסדרי ראייה – מודל מוצע להתמודדות**, עת סיוע, ביטאון האגף לסיוע משפטי, גיליון מס' 1, קיץ תשע"א, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה: 24 במרס 2013.

⁶⁴ ע"א (ערעור אזרחי), 2034/98, אמין נ' אמין, פ"ד נג' (5) 69, פסק-דינו של השופט י' אנגלרד, סעיף 10.

⁶⁵ הפסקה הנוכחית מתבססת על תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 18 במרס 2013; תשובת המשך: 24 במרס 2013. במקרים אחרים הדבר יצוין.



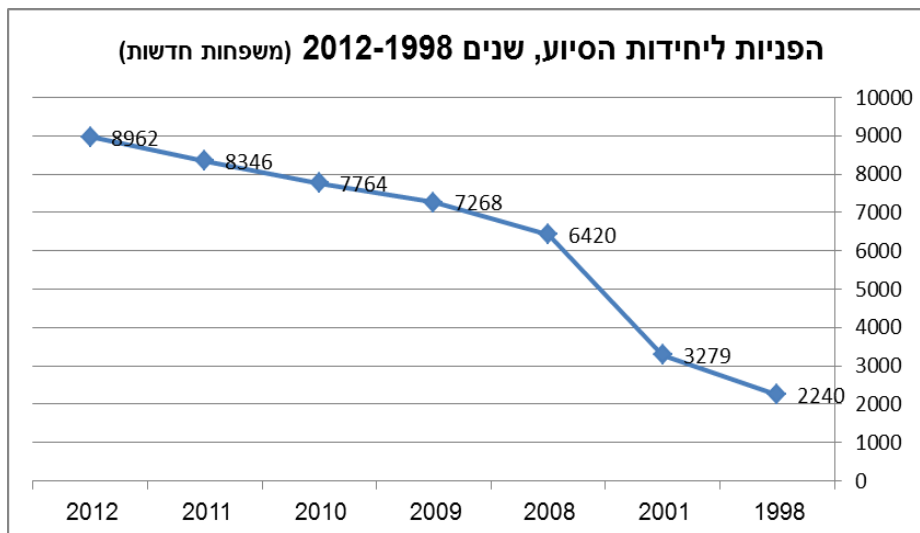
האישות נכתבים בשלבים שונים של הליכי גירושים ופרידה, ואין אפשרות לפלח מהנתונים את התסקירים שהוגשו לאחר גירושים בנושא הפרת הסדרי ראייה ומשמורת.

3.2. התערבות טיפולית

התערבות טיפולית מסוגים שונים מוצעת לזוגות בהליכי גירושים ולאחר גירושים מטעם כמה יחידות במשרד הרווחה, שייסקרו בסעיף זה: יחידות הסיוע שליד בתי-המשפט, מרכזי קשר ותחנות לטיפול זוגי ומשפחתי שחלקן מציעות שירותי תיאום הורי וגירושים בשיתוף פעולה. כמו כן פועלים בישראל אנשי טיפול וייעוץ שנותנים שירותים בתחום זה באופן פרטי, ובהם תיאום הורי, גישור, גירושים בשיתוף פעולה, ייעוץ וטיפול נפשי.

3.2.1. יחידות הסיוע שליד בתי-המשפט ובתי-הדין הדתיים⁶⁶

יחידות הסיוע שליד בתי-המשפט לענייני משפחה ובתי-הדין הדתיים משתייכות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ופועלות מתוקף חוק בית-המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995, ומתוקף צו בתי-דין דתיים, התשע"ג-2013. היום פועלות 14 יחידות סיוע ליד בתי-המשפט לענייני משפחה ושבע יחידות כאלה ליד בתי-הדין הרבניים. שלוש יחידות סיוע נוספות הן בתהליכי הקמה ליד בתי-הדין הרבניים. בישראל פועלים בסך הכול 13 בתי-דין רבניים⁶⁷ ו-14 בתי-משפט לענייני משפחה.⁶⁸ בהתערבות המקצועית של יחידות הסיוע נכללים אבחון והערכה, גישור וייעוץ, וכן מתקיימת בהן עבודה קבוצתית עם הורים בהליכי פרידה וגירושים שבאמצעותה ניתן מידע על הורות בתקופת גירושים ועל צורכי הילדים בתקופה זו. **ההשתתפות בפגישות טיפוליות אינה חובה**, לא נגבה תשלום בעבורה ועל-פי רוב היא מצריכה הפניית שופט. יותר ממחצית ההתערבויות של יחידות הסיוע הן בניסיון להביא את הצדדים להסכמות בנושאים שבמחלוקת, בעיקר בנושאים הקשורים לילדים במהלך הגירושים או אחריהם. שאר נושאי ההתערבות הם אירועי אלימות, משברים בין בני המשפחה שאינם סביב גירושים, שמיעת ילדים וייעוץ לבתי-משפט.



⁶⁶ הסעיף הנוכחי מבוסס על תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים, 18 במרס 2013; תשובת המשך: 24 במרס 2013. במקרים אחרים הדבר יצוין.

⁶⁷ אתר האינטרנט של בתי-הדין הרבניים, [רשימת בתי-דין רבניים](#), כניסה: 24 במרס 2013.

⁶⁸ אתר האינטרנט של בתי-המשפט לענייני משפחה, [רשימת בתי-המשפט לענייני משפחה](#), כניסה: 24 במרס 2013.



הגרף שלעיל מראה גידול ניכר במספר ההפניות ליחידות הסיוע (בכל הנושאים), שהוכפל פי-ארבעה משנת הקמתן עד שנת 2012. בשנת 2012 התקבלו 8,962 הפניות של משפחות חדשות, כלומר עלייה של 7% בהשוואה לשנת 2011, שבה הופנו 8,346 משפחות.

רוב הסיוע שניתן ביחידות הוא בגישור ויישוב סכסוכים או בטיפול בבעיות הקשורות לילדים. מדובר **בהתערבות קצרת מועד** והפניה לטיפול בקהילה. עובדים סוציאליים עושים את עיקר העבודה ביחידות הסיוע, ומקרים חריגים מופנים לפסיכולוגים ופסיכיאטרים יועצים. ביחידות הסיוע מתקיימות גם **סדנאות להורים** בתהליכי גירושם. משך סדנה כזאת הוא ארבעה מפגשים ומשתתפים בהם אבות ואימהות שאינם בני-זוג. בשנת 2012 פעלו 20 קבוצות כאלה, שהשתתפו בהן בסך הכול כ-250 הורים. כמו כן התקיימו עד כה שתי סדנאות ייחודיות לאבות לא-משמורנים ולילדיהם, המתקשים לשמור על קשר. מדובר בסדנה אינטנסיבית בת שלושה ימים, ובה פעילויות לחיזוק הקשר.

ההפניה ליחידה נעשית על-ידי בית-המשפט או בית-הדין ובה הערכאה השיפוטית מפרטת מה נדרש מהעובד הסוציאלי. חריג לכך הוא בקשה ליישוב סכסוך שאחד הצדדים פותח בבית-המשפט, ואז התיק מופנה ישירות ליחידת הסיוע כדי שתנסה ליישב את הסכסוך לפני כניסה להליך משפטי. **אין אפשרות לקבל טיפול ביחידות הסיוע ללא הפניה מבית-המשפט או בית-הדין, אך אפשר לבקש מהשופט או מהדיין להפנות ליחידה, ואין אפשרות לחייב הורה להגיע לפגישה ביחידת הסיוע גם אם התקבלה הפניה משופט.** ממשד הרווחה והשירותים החברתיים נמסר כי על-פי רוב כאשר שופט מפנה ליחידות הסיוע ההורים מגיעים, ושיעור המסרבים קטן ביותר. על-פי החוק תשובת יחידת הסיוע צריכה להימסר בתוך 30 יום מההפניה אליה, ובשל כך ההתערבויות הן קצרות (כארבעה מפגשים בממוצע), ואין כמעט תור המתנה. ההסכמות וההסכמים המתקבלים ביחידות הסיוע מוגשים לבית-המשפט ומקבלים תוקף משפטי. סקירת השירותים החברתיים לשנת 2011 העלתה כי מ-2,416 התיקים שעסקו בניהול סכסוך (גישור ויישוב סכסוך), ב-50% מהמקרים הושגו הסכמות או הסכמים (1192).⁶⁹ לאחר אישור ההסכמות נסגר התיק ביחידת הסיוע, ואין מעקב אחר מימושו. אם יש הפרה, הדבר מחייב פנייה נוספת לבית-המשפט. כאשר ההתערבות היא לצורך הסכמות ההליך הוא חסוי, ובית-המשפט מקבל את ההסכמות, אם הושגו, בלא פירוט תוכן השיחות.

כישורי העובדים והניסיון המקצועי הנדרש לעבודה ביחידות הסיוע נקבעו על-ידי המחוקק; עובד סוציאלי חייב להיות בעל שבע שנות ניסיון עם תואר ראשון וחמש שנות ניסיון עם תואר שני, ובעל הכשרה בתחום הטיפול במשפחות או בילדים. כל העובדים ביחידות הסיוע עברו הכשרה בגישור כללי ובגישור במשפחה והכשרות נוספות בתחום ילדים, הורות והנחיית קבוצות. נוסף על כך העובדים ביחידות מקבלים הדרכה מקצועית קבועה על-ידי מנהלות היחידות, והדרכה קבוצתית קנויה. יש תיאום עם העובדים הסוציאליים לסדרי דין במחלקות לשירותים חברתיים ועם גורמי רווחה בקהילה על-פי הצורך (כפוף לקבלת מסמך ויתור על סודיות).

על-פי חוק, מספר העובדים הסוציאליים ביחידות הסיוע זהה למספר השופטים בבית-המשפט או הרכבי בתי-הדין. היום מועסקים ביחידות הסיוע 65 עובדים סוציאליים, ויש פער של תשעה תקני עובדים סוציאליים ביחידות שליד בתי-המשפט לענייני משפחה. שבעה תקני עובד סוציאלי המיועדים ליחידות הסיוע שליד בתי-הדין הרבניים הם כיום בהליכי מכרז.

⁶⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים, 2011, פרק 3, "משפחות במצוקה", [חלק ה: משפחות הזקוקות לסיוע בסוגיות משפטיות](#), באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.



3.2.2. תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי⁷⁰

תחנה לטיפול זוגי ומשפחתי היא מסגרת מקצועית לטיפול בזוגות ובמשפחות. באוכלוסיית היעד של תחנות אלה נכללות בין היתר משפחות במשבר פירוד וגירושים. בין המטרות של שירות זה חיזוק ושיפור התקשורת במשפחות ובין ההורים, הקניית כלי ההתמודדות למשפחות במשבר וייעוץ לזוגות ולמשפחות בנושאים מורכבים של זוגיות וחיי משפחה. בתחנות עובדים מטפלים משפחתיים מוסמכים במגוון התמחויות והכשרה בתחומי הטיפול. ההתערבות הטיפולית בתחנות מבוססת על הגישה המערכתית בשילוב גישות טיפוליות נוספות. התחנות מקיימות גם פעילות מניעה והדרכה בתחילת משברים משפחתיים, לסיוע בריכוך הקונפליקט ולמזעור הפגיעה בילדים.⁷¹ רוב השירותים שניתנים בתחנות הם טיפול זוגי או משפחתי והדרכת הורים (לא בהכרח בנושאי גירושים), **מיעוטים, רק 3%, הם ישוב סכסוכים וגישור.**

משרד הרווחה מפעיל 70 תחנות לטיפול זוגי ומשפחתי במחלקות לשירותים חברתיים באמצעות הרשויות המקומיות, והן מטפלות בכ-6,000 משפחות בשנה (כלל המשפחות, לא רק מקרי גירושים). רוב הסיבות לפנייה קשורות ליחסי הורים עם ילדיהם (37%) ולבעיות ביחסים הזוגיים (37%). **משברי גירושים הם רק הסיבה השלישית (14%) לפנייה לתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי.** 34% מכלל ההפניות מגיעות מהמחלקות לשירותים חברתיים. פניות עצמיות הן 39% מכלל הפניות.

61% מכלל המשפחות המסתייעות בתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי מטופלות בתחנה במשך שנה. 16% מכלל המשפחות מטופלות יותר משנה, ורק 8% מכלל המשפחות מטופלות יותר משנתיים. **הטיפולים ניתנים בתשלום מדורג, שנקבע על-פי מצבו הכלכלי של המטופל. עלות מפגש לפני הנחה היא 250 ש"ח.**

3.2.3. מרכזי קשר⁷²

מרכזי הקשר בישראל פועלים מטעם משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשמשים מסגרת תומכת ומקצועית לקיום מפגשים בין הורים לילדיהם במצבי עימות על רקע פירוד, גירושים, אלימות וסיכון. **בשנת 2011 פעלו 64 מרכזי קשר** וטופלו בהם 2,240 משפחות ו-3,837 ילדים (כלל המטופלים, לא רק עקב גירושים). בשנת 2010 טופלו במרכזי הקשר 2,428 משפחות ו-4,122 ילדים.

פנייה למרכז קשר נעשית באמצעות פקיד הסעד או העובד הסוציאלי המטפל במשפחה במסגרת המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, או לפי צו מערכאה שיפוטית המחייב קיום מפגשים בפיקוח.⁷³ מטרת ההתערבות הטיפולית היא ליצור שינוי ארוך טווח שיוביל להסדרי ראייה יציבים ועצמאיים. בטיפול במרכזי הקשר נכללות גם הדרכת הורים ושיחות עם בני המשפחה לפני ואחרי המפגשים. מחצית מכלל המשפחות שסיימו את הביקורים במרכזי הקשר בשנת 2011 עשו זאת לאחר סיום הליך ההתערבות ויציאה להסדרים עצמאיים בקהילה. שליש מכלל המשפחות שהחליטו להפסיק את הביקורים עשו זאת עקב אי-שיתוף פעולה או התיאשות אחד ההורים או הילד -ב-10% מהמקרים ההורה הלא-משמורן התייאש והפסיק את הביקורים, ב-8% מהמקרים הסיבה הייתה אי-שיתוף פעולה

⁷⁰ הסעיף הנוכחי מבוסס על תשובת משרד הרווחה והשירותים החברתיים על פניית מרכז המחקר והמידע, 18 במרס 2013; תשובת המשך: 24 במרס 2013. במקרים אחרים הדבר יצוין.

⁷¹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים, סקירת השירותים החברתיים 2009.

⁷² שם, מתוך סקירות השירותים החברתיים לשנים 2009 ו-2011; סקירת השירותים החברתיים 2010, פרק מס' 3, "משפחות במצוקה", חלק ה: משפחות הזקוקות לסיוע בסוגיות משפטיות, באתר האינטרנט, כניסה: 2 באפריל 2013.

⁷³ אתר האינטרנט של משרד הרווחה והשירותים החברתיים, **מרכזי קשר הורים-ילדים, תקנות עבודה סוציאלית 3.36, 5 במרס 2009, כניסה: 23 באפריל 2013.**



של ההורה המשמורן, ב-8% אחרים אי-שיתוף פעולה של ההורה הלא-משמורן וב-5% הסיבה הייתה שלא נוצר קשר עקב סרבנות הילד.

3.2.4. תיאום הורי ציבורי וגירויים בשיתוף פעולה ציבורי

בכמה ממחלקות הרווחה ברשויות המקומיות ניתנים שירותים מובחנים להורים גרושים, שנעשה בהם שימוש בכלים שהוזכרו בסקירת הספרות, ובהם תיאום הורי, גישור וגירויים בשיתוף פעולה. השירותים המוצעים הם על-פי רוב פרי יוזמת הרשויות עצמן, והם תלויים בהכשרה ובידע שעומד לרשות העובדים, אשר נותנים את השירותים הללו לצד עבודתם הרגילה כעובדים סוציאליים במחלקות הרווחה או בתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי. על-פי רוב הטיפולים ניתנים בתשלום על כל מפגש, אך הם מסובסדים בתלות במצב הכלכלי של המטופלים. בין העיריות שמפעילות שירותים מותאמים למתגרשים ולגרושים על-פי פרסומיהן: עיריית רמת-גן (תיאום הורי וגירויים בשיתוף פעולה), עיריית גבעתיים (גישור ותיאום הורי),⁷⁴ עיריית רמת-השרון (תיאום הורי והדרכת הורים)⁷⁵ ועיריית רעננה (תיאום הורי וגישור).⁷⁶

משיחה שערכנו עם הגב' דוקי אופיר, מנהלת התחנה לטיפול משפחתי והאחראית לנושא התיאום ההורי בעיריית רמת-גן, עולה כי היוזמה להקים שירות של תיאום הורי ציבורי עלתה לפני כשבע שנים עקב ריבוי המקרים של הורים שהתקשו לממש את הסכמי הגירויים.⁷⁷ בני-הזוג הגרושים עשו שימוש יתר בשירות של פקידי הסעד לסדרי דין ושל העובדים הסוציאליים בניסיון להתמודד עם כל מחלוקת שנתגלעה ביניהם, בלי לנסות ליישב את המחלוקות ביניהם בעצמם. הדבר יצר עומס עבודה רב על פקידי הסעד והעובדים הסוציאליים, שחרגו מתחומי העבודה שלהם, ומצד השני קיבע בהורים דפוס של אי-לקיחת האחריות לגידול ילדיהם וליצירת תקשורת בונה בינם לבין עצמם. תיאום הורי, בניגוד לכך, מסייע להורים בפיתוח דרכי הידברות ופתרון מחלוקות לטווח הארוך.

4. סקירה משווה

בפרקים הקודמים נסקרו אפשרויות ההתערבות וההתמודדות שיש להורים ולרשויות למימוש ולאכיפת הסדרי ראייה ומשמורת, הן במובן המצומצם, של אכיפת הסדרים, והן במובן הרחב, של הובלה להסדר בשיתוף פעולה ועבודה על מערכת היחסים בין המתגרשים. כמו כן הוצג המצב בישראל מבחינת הסעד המשפטי וכלי התיווך והטיפול הניתנים באופן ציבורי. בפרק זה יוצגו דוגמאות מהעולם לשימוש שהמדינה יכולה לעשות בכלים השונים שעומדים לרשותה ולמעורבותה בהליך הגירויים. ראשונה תוצג **אוסטרליה**, שהיא אחת הדוגמאות הבולטות להתערבות רב-מערכתית ונרחבת של המדינה בכל שלבי הגירויים ולמתן שירותים להורים מתגרשים לפני ההגעה לסכם ואחריה. הפעילות בתחום זה באוסטרליה היא במימון ובפיקוח הרשויות הממשלתיות, אך הפעלת המרכזים הטיפוליים נעשית על-פי רוב בידי ארגונים מהמגזר השלישי. לאחר מכן יוצג הנעשה ב**דנמרק**, שבה נהוג מודל מינהלי ציבורי לטיפול בנושאי גירויים, שבו בית-המשפט הוא שחקן משנה בלבד. הרשות הציבורית בדנמרק מסייעת להורים לנסח הסכמי גירויים, מאשרת הסדרי ראייה, נותנת שירותי ייעוץ ותמיכה וגם מחזיקה

⁷⁴ אתר האינטרנט של עיריית גבעתיים, [מרכז לטיפול משפחתי](#), כניסה: 2 באפריל 2013.

⁷⁵ אתר האינטרנט של עיריית רמת-השרון, [התחנה לטיפול בפרט, בזוג ובמשפחה](#), כניסה: 2 באפריל 2013.

⁷⁶ אתר האינטרנט של עיריית רעננה, "התחנה לטיפול בזוג ובמשפחה", מתוך פרסום העירייה [החודש ברעננה, מרס 2013](#), כניסה: 2 באפריל 2013.

⁷⁷ הגב' דוקי אופיר, מנהלת התחנה לטיפול משפחתי והאחראית לנושא התיאום ההורי בעיריית רמת-גן, שיחות טלפון, 5 במרס 2013, 21 באפריל 2013.



בסמכויות פיקוח ואכיפה מוגבלות לקיום הסדרי ראייה במקרי הצורך. המודל השלישי, שנהוג **במישיגן** שבארה"ב, מתמקד באכיפת הסדרי ראייה על-ידי גוף משפטי-מינהלי, "ידיד בית-המשפט". לגוף זה סמכויות חקירה ופיקוח ובסמכותו לבדוק אם הסכם הופר (לאחר קבלת תלונה ראשונית), לזמן את ההורים לפגישות בירור, להמליץ על שינוי הסדרים ולפנות לבית-משפט במקרים שבהם נמצאה הפרת ההסכם. יש לציין שלמרות השונות הרבה בין שלושת המודלים המוצגים, הם חולקים בסיס משותף של עידוד ההורים לפנות לשירותי יישוב סכסוכים וייעוץ ולנהל את ענייניהם מחוץ לבתי-המשפט. אחד היישומים הבולטים של בסיס זה הוא החיוב לקיים פגישת ייעוץ או בירור לפני פנייה לבית-משפט (בחלק מהמדינות חובה זו חלה לגבי שלבי טרום-גירושים ובחלק לגבי הפרת הסכמי גירושים).

4.1. אוסטרליה⁷⁸

משלוש המדינות שנסקרו אוסטרליה מציגה את המודל המקיף והמערכתי ביותר להתמודדות ממוקדת עם תהליך הגירושים והקשיים בשלבו השונים. במודל זה המדינה נותנת מימון נרחב ומערכת משפטית ומוסדית תומכת, ועיקר השירותים ניתנים על-ידי ארגונים לא ממשלתיים שפועלים בשיתוף פעולה עם הממשלה. בשנת 2006 נעשתה באוסטרליה רפורמה בחוקי המשפחה שלוותה בהקמת מוסד מחקרי למידת ההשלכות של שינויים (Australia institute of family studies), ובשנת 2009 הושקה תוכנית לתמיכה במשפחות (Family Support Program), שהחלה לתת שירותים לאזרחים ביולי 2011. השינויים החוקיים, המוסדיים והסוציאליים כאחד מדגישים את הצורך בהתערבות מוקדמת, מניעתית ורב-מערכתית במצבי מצוקה ובמשברים משפחתיים, שהנפוצים בהם הם תהליכי גירושים. השירותים שנוסדו ברוח זו מבטאים את החשיבות של טיפוח מערכות היחסים בתוך המשפחה לפני ואחרי הגירושים, בניגוד להתמודדות המשפטית גרידא.

בשינויים החוקיים באוסטרליה בשנת 2006 נקבע בין היתר כי הורים המבקשים להתגרש חייבים להשתתף בפגישות ליישוב סכסוכים לפני שהם מגישים בקשה לדיון בבית-המשפט (למעט במקרי אלימות); בתי-המשפט ייחסו משנה חשיבות לקביעת הסדרים שבהם שני ההורים שותפים לגידול הילד (אחריות הורית משותפת); בנושאים הקשורים לילדים המדינה תתמוך בקיום הליכים מחוץ לבתי-המשפט ובגישה פחות אדוורסרית; הקמה ומימון של מסגרות ושירותים משפטיים וטיפוליים להורים ולילדים בתהליכי גירושים.

יישום השינויים החוקיים בא לידי ביטוי בתוכנית לתמיכה במשפחות שמאז שנת 2011 נותנת שירותים בשני מישורים: סוציאלי ומשפטי, ומטרתה לשמש חלופה להליך המשפטי הפורמלי. בתחום הסוציאלי הוקמו מסגרות בתוך הקהילה, Family and Children's Services, חלקן ממלכתיות, שיוצרות מערכת תומכת לטיפול במשפחות במגוון מצבי מצוקה. בתחום המשפטי, Family Law Services, ניתן מגוון שירותים מובחנים יותר להורים מתגרשים וגרושים בגישות טיפוליות המעודדות שיתוף פעולה: תחנות

⁷⁸ אם לא צוין אחרת הסעיף הנוכחי מבוסס על המקורות האלה:

An answer from Mark Dreyfus QC, MP, Australian Government Attorney-General, Minister for Emergency Management, letter, May 2013. Australian Government, Australian Institute of Family Studies (AIFS), [Evaluation of the 2006 Family Law Reforms](#), December 2009, from AIFS website, access date: April 3, 2013; Australian Government, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), [Family Support Program Future Directions Discussion Paper](#), October 2012, from FaHCSIA website, access date: April, 3, 2013; Australian Government, FaHCSIA, [Family Support Program](#), last update: March 21, 2013, from FaHCSIA website, access date: April, 3, 2013.



לטיפול במשפחות (family relationship center), תוכנית להורות בשיתוף פעולה לאחר פרידה (ייסקרו בנפרד בהמשך (post separation co-operative parenting), מרכזי קשר (children's contact services), תמיכה בילדים להורים גרושים (supporting children after separation program), מרכזים ליישוב סכסוכים (Family dispute resolution), תוכנית הסדרי הורות המיועדת להורים ברמת עימות גבוהה (parenting orders program) ויועצי משפחה (family consultants).

רוב השירותים ניתנים על-ידי המגזר השלישי, כלומר עמותות וארגונים לא ממשלתיים המפעילים מרכזים משפחתיים שבהם השירותים ניתנים ומקבלים תמיכה כספית ממשלת אוסטרליה. ברחבי אוסטרליה פועלים כ-350 ארגונים כאלה ומפעילים 2,300 סניפים. התקציב שהוקצה לשלוש שנות הפעילות של התוכנית (2011–2014) הוא 1.044 מיליארד דולר אוסטרלי. בשנת 2012 הודיעה ממשלת אוסטרליה כי היא מעבירה 3 מיליארד דולר נוספים לשירותים משיקים לתוכנית, ובהם פעילויות קהילתיות, ותמיכה נוספת בארגונים הנותנים את השירותים. עלות הטיפול משתנה על-פי אופי הטיפול, הגורם שנותן את השירות והכנסת המטופל. רבים מהארגונים והעמותות נתמכים על-ידי ממשלת אוסטרליה ומאפשרים קבלת טיפול וסיוע בלא תשלום. ממשלת אוסטרליה מפעילה אתר ובו מרוכז המידע על פעילות כל ארגון (תשלום, שעות הפעילות, מקום הפעילות או הפניה לאתר חיצוני) ויש אפשרות לאתר את רשימת המרכזים הקרובים למקום המגורים על-פי השירותים שמבקשים לקבל.

הורות בשיתוף פעולה לאחר פרידה (post separation co-operative parenting)⁷⁹

הורות בשיתוף פעולה לאחר פרידה היא אחת התוכניות שמופעלות במסגרת ה-family support program, ומיועדת להורים גרושים בקונפליקט המתקשים לקיים את הסדרי ההורות ולקיים הידברות דרך שגרה. מטרת השירות היא לסייע להורים להתמודד עם יישום הסדרי ההורות, לחשוף בפניהם את צורכי ילדיהם, להבהיר להם כיצד התנהגותם משפיעה על הילדים ולעזור להם להתנהל באופן עצמאי. במסגרת תוכנית זו ניתנים מגוון שירותי ייעוץ והדרכה בקבוצות, טיפולים זוגיים וטיפוליים פרטניים (לאחד מבני-הזוג או לשניהם). ההורים יכולים להגיע בעצמם או בהפניית שירותי הרווחה או גורם מטפל אחר. **בתי-המשפט באוסטרליה מוסמכים לחייב הורים לקבל סיוע במרכזי התוכנית לאחר גירושיהם.**

בשנת 2010 השתתפו בתוכנית 6,629 מטופלים, ב-10,037 מפגשים; בשנת 2011 השתתפו בה 5,698 מטופלים, ב-7,487 מפגשי טיפול. לשירותי התוכנית זכאים הורים במצבים משפחתיים שונים: נשואים, בני-זוג החיים יחד בלא נישואין (זוגרות), גרושים, פרודים, חד-הוריים או הורים שמעולם לא נישאו.

עלות התוכנית לשנה בכל אחת מהשנים האחרונות היא כ-6 מיליון דולר אוסטרלי. את השירותים נותנים 28 עמותות וארגונים לא ממשלתיים המפעילים 62 סניפים ברחבי אוסטרליה. השירותים ניתנים חינם או בתשלום סמלי, בתלות בנותן השירות, בסוג הטיפול ובמצב הכלכלי של המטופל, ואין למנוע ממטופל לקבל שירות בשל אי-יכולתו לשלם עבורו. העסקת העובדים, מינום, הכשרתם והדרכתם הם באופן בלעדי בידי העמותות והארגונים, **ולא שוררים יחסי עובד-מעביד בין אנשי המקצוע המטפלים ובין ממשלת אוסטרליה.**

⁷⁹ An answer from Mark Dreyfus QC, MP, Australian Government Attorney-General, Minister for Emergency Management, letter, May 2013.



יועצי משפחה (family consultants)⁸⁰ הם פסיכולוגים ועובדים סוציאליים המתמחים בטיפול במשפחות ובילדים לאחר פרידה וגירושים ופועלים מטעם בית-המשפט למשפחה בכל אחת ממדינות אוסטרליה. היועצים מסייעים למשפחות ולבית-המשפט במגוון דרכים, ובהן תיאום הורי, גישור, תמיכה, חשיפה למידע, וכן סיוע בבניית תוכניות הורות ובמימוש תוכניות כאלה. תוכן הפגישות עם יועצי המשפחה אינו חסוי, נהפוך הוא, על יועצי המשפחה לדווח לבית-המשפט על ההתקדמות. במידת הצורך היועצים מגישים תסקירים וחוות דעת לצורך דיונים משפטיים. פעילות היועצים ממומנת על-ידי ממשלת אוסטרליה, ובמקרים שבהם נקבע כי יועץ משפחה ילווה את הזוג הפגישה עמו היא חובה ואינה נתונה לבחירת הזוג. במקרים קלים הקשר עם יועץ המשפחה מסתיים לאחר פגישה אחת של היכרות ומסירת מידע לפני פתיחת הליך הגירושים המשפטי, ובמקרים אחרים היועץ מלווה את המשפחה בכל תהליך הגירושים ובניית הסדר ההורות. במקרים חמורים שופט מוסמך למנות יועץ משפחתי שיסייע לזוג במימוש הסכם הגירושים, כלומר לשמש מתאם הורות.

4.2 דנמרק⁸¹

המודל של דנמרק הוא ייחודי בהשוואה למרבית מדינות העולם, ומציג דרך התמודדות מינהלית ואזרחית לטיפול בנושאי גירושים, שבה פנייה לבית-משפט נעשית רק במקרים חמורים ורק לאחר שהצדדים ניסו להגיע קודם לכן להסכמות בסיוע אנשי מקצוע. בדנמרק פועלת רשות מינהלית ציבורית The regional state administrations (Statsforvaltningerne) שאחראית לשירותים אזרחיים כגון אזרחות ותושבות, אימוץ, אפוטרופסות וכן נושאי גירושים – הסכמים, מזונות, משמורת ואכיפה. בקשות פרידה (separation) או גירושים מוגשות לרשות המינהלית, ואישור הגירושים עצמו ניתן רק במקרה שהצדדים מגיעים להסכם גירושים. במקרה שהצדדים אינם מצליחים להגיע להסכם בכוחות עצמם הם זכאים לקבל סיוע משפטי, כלכלי ואף שירותי גישור במשרדי הרשות הציבורית, חלקם חינם וחלקם בסבסוד. במקרה שההורים לא הצליחו להגיע להסכם אך אינם מעוניינים לפנות לבית-המשפט, הרשות הציבורית רשאית להכריע בסוגיות שבמחלוקת ואף לקבוע הסדרי ראייה ומשמורת זמניים או קבועים. **זוגות המבקשים להתדיין בבית-המשפט מחויבים בקיום פגישת ייעוץ אחת לפחות במשרדי הרשות הציבורית בטרם יורשו לפנות לבית-המשפט.**⁸²

הסדר ראייה שנחתם ברשות הציבורית או בבית-המשפט הוא בר-אכיפה, וכמוהו גם הסדרים עצמאיים שהוכנס בהם סעיף אכיפה (enforcement clause). שינויים בהסדר הראייה המוסכמים על שני הצדדים אינם חייבים באישור הרשות הציבורית או בית-המשפט. במקרה שהתבטל מפגש של הורה עם ילדו הרשות הציבורית מוסמכת להורות על קיום מפגש חלופי, בהתחשבות בסיבת הביטול; בדרך כלל מחלת ילד או השתתפותו בפעילות לימודית לאחר שעות הלימודים הרגילות (טיול, מחנה קיץ, מסיבת סיום) לא

⁸⁰ Family court of Australia, [family consultants](#), form Family court of Australia website, access date: April 4, 2013; Australia Family Law Courts, [Family Consultants- Fact Sheet](#), Ibid, access date: April 4, 2013; משרד המשפטים [הוועדה להיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין \(ועדת שניט\)](#), [דוח סופי](#), ספטמבר 2011, באתר האינטרנט, כניסה: 7 באפריל 2013.

⁸¹ הסעיף הנוכחי מבוסס על המקורות האלה:

Denmark Regional State Administration & Department of Family Affairs, [Putting the Child First](#), a leaflet about custody, the child's place of residence, contact, the child's rights, child welfare counseling, family mediation and couple counseling, January 2008; [Getting Divorced](#), a leaflet about divorce and legal separation, November 2007, from the Regional State Administration website, Access date: 2.4.2013.

⁸² במקרים האלה זוגות רשאים להימנע מלהגיע לפגישה: הגעה להסכמה מלאה ביניהם, בקשת גירושים לאחר פרידה רשמית או מגורים בנפרד במשך שנתיים, אלימות במשפחה, חטיפת ילדים למדינה אחרת או העברת התיק לידי עורכי-דין.



תאפשר אישור ביקור חלופי. אם ההורה שאתו הילד אמור להיפגש מבטל את המפגש בעצמו, לא ייקבע מועד חלופי. אם ההורה מבטל מפגשים באופן חוזר, הרשות הציבורית מוסמכת לשקול את קיצור המפגשים או ביטולם.

4.3. מדינת מישיגן בארה"ב⁸³

במודל של מישיגן לצד בתי-המשפט, שהם המסגרת הראשית לטיפול בנושאי גירושים, פועל משרד מינהלי-משפטי, "ידיד בית-המשפט" – Friend of Court Bureau, שתפקידו לסייע לבית-המשפט במימוש הסדרי ראייה ומשמורת (וגביית דמי מזונות). לידיד בית-המשפט סמכות לחקור מקרים, לזמן הורים לפגישות ולהמליץ על שינויים בהסדרי ראייה, והוא מציע להורים שירותי יישוב סכסוכים אלטרנטיביים.

הסכמי גירושים בין בני-זוג שהם הורים לילדים משותפים נדרשים לאישור בית-משפט, ובית-המשפט מכריע בדבר מתן משמורת או הורות משותפת, מאשר את תוכנית ההורות שבה מפורטת חלוקת הזמן של הילדים עם הוריהם (Parenting plan) ובמקרים חריגים מחליט על משמורת בפיקוח או על ביקורים בפיקוח. במקרה של הפרת הסדרי הראייה והמשמורת כל אחד מהצדדים רשאי לפנות למשרדי ידיד בית-המשפט. טיפול במקרה כזה ייעשה רק לאחר פנייה יזומה, בכתב, של ההורה, ורק לגבי הסכמים שאושרו בבית-המשפט ויש לגביהם צו בית-משפט. הורים רשאים לבקש פטור משיתוף פעולה עם ידיד בית-המשפט אם הגיעו להסכמות בעצמם. פטור לא יינתן במקרים שבהם דווח בעבר על אלימות במשפחה, במקרים שבהם המשפחה מטופלת בשירותי הרווחה או אם אחד הצדדים מתנגד לסגירת התיק.

עם קבלת פנייה בכתב עם פירוט הפרות ההסכם נפתח תיק במשרד ידיד בית-המשפט וניתנת לו סמכות חקירה מוגבלת להבנת המקרה ולאיסוף ראיות המעידות על הפרת ההסדר. על המשרד להודיע בתוך שבועיים להורה השני על פתיחת התיק. המשרד מוסמך להורות על השבת זמני ביקור, להפנות את הצדדים לגישור או לזמן אותם לפגישה משותפת כדי להגיע להסכם כתוב. כמו כן הוא מוסמך ליזום המשך הליכים משפטיים; לזמן שימוע בבית-משפט, לבקש לפתוח בהליך של ביזיון בית-המשפט או לבקש מבית-המשפט לשנות את ההסכם הקיים. ידיד בית-המשפט אינו מוסמך לשנות בעצמו הסכם או לבדוק עברות שיש בהן חשש לפלילים – הזנחה, אלימות או ניצול מיני. משרד ידיד בית-המשפט רשאי לסרב לטפל במקרה של הפרת הסדרי ראייה אם חלפו יותר מ-56 יום ממועד ההפרה המדווח, אם ההורה שהתלונן הגיש פעמיים או יותר תלונות שווא ולא שילם את עלות חקירת הסרק או אם אין בצו בית-המשפט סעיף של אכיפת תוכנית הורות.

בין השינויים שבסמכות ידיד בית-המשפט להמליץ להחיל בהסדר ראייה: דרישה לקיים מפגשים בנוכחות גורם שלישי או במרכזי קשר, דרישה להפקיד ערבות לקיום הסדרי הראייה, דרישת הודעה מראש בזמן סביר על אי-קיום מפגש, שינוי חלוקת האחריות להסעת הילדים ולמימון ההסעות ופירוט השעות המדויקות ללקיחת הילדים ולהחזרתם. על-פי החוק אפשר להטיל סנקציות עונשיות שונות על מי שנמצא אשם בביזיון בית-המשפט, אך אלה מוטלות רק לאחר קיום הליך משפטי (שימוע, דיון מחודש).

⁸³ הסעיף הנוכחי מבוסס על המקורות האלה:

Friend of Court Bureau/ SCAO, [Model Friend of the Court Handbook](#), June 2010, from Michigan Courts website, access date: April 2, 2013; [Friend of the Court Enforcement of Domestic Relations Orders](#), Ibid, access date: April 2, 2013; State Court Administrative Office, [Michigan Parenting Time Guideline](#), June 2010, Ibid, access date: April 2, 2013



בין הסנקציות האמורות מאסר עד 45 יום על ההפרה הראשונה ו-90 יום במקרה ההפרה השני, קנס והשעיית רישיון נהיגה, מקצוע או עיסוק בספורט.

5. נקודות להמשך הדיון

ההתמודדות עם הפרת הסדרי ראייה ומשמורת טומנת בחובה קשיים מסוגים שונים ולצדם פתרונות מסוגים שונים, כפי שעלה בסקירת המודלים המיושמים בישראל ובמדינות אחרות. בבוא המחוקק או הרשות המבצעת לדון במצב בישראל ולפעול להרכבת ארגז הכלים האופטימלי ראוי להתייחס לכמה נושאים שעלו במסמך:

- מעיון במודלים הנהוגים בעולם ומסקירת הספרות עולה כי ההתמודדות עם הפרת הסדרי ראייה ומשמורת הופכת לטיפולית יותר ומוקדמת יותר. **ניכרת השקעה בשירותים להורים מתגרשים בתהליך הגירושים עצמו, ואף בתחילתו, מתוך הכרה בכך שמניעת החרפת הסכסוך ויצירת מערכת יחסים הבנויה על הידברות יתרמו למימוש ההסכם ולצמצום הצורך בכלי אכיפה.**

- **אופן התערבות המדינה – יש לשקול אם על המדינה ליצור מסגרת חוקית שבה היא מחייבת הורים לקבל שירותים מסוימים, או שמא עליה גם להפעיל את השירותים האמורים ולתת אותם. נגזרות מכך גם שאלות הפיקוח והמימון, כלומר אם על המדינה לפקח על נותני השירותים ואם עליה להשתתף בהוצאות הטיפול הניתן למעוטי יכולת או לכלל ההורים.**

- **חובת ההורה לקיים קשר עם ילדו לעומת זכות הילד לקשר מיטיב עם הוריו –** כפי שצוין במסמך וחזר פעמים רבות בדוח שניט, שאלה מרכזית הנוגעת במימוש הסדרי הראייה היא שאלת החובה או הזכות לקיים את הסדרי הראייה. במצב החוקי היום, שוועדת שניט ביקשה לשנותו, עומדת להורה הזכות לשמור על קשר עם ילדיו, אך הוא אינו חייב בכך. התערבות המדינה לאכיפת זכות הילד לקשר עם הוריו או חובת ההורה בקיום קשר עם ילדיו עלולה להוביל לקשר שמתקיים שלא ברצון ההורה או של הילד. יש לשקול אם נכון לכפות על הורים לפגוש את ילדיהם אם המשמעות של כפיית הדבר היא קיום קשר שפוגע בילד, שבו הוא רואה את עצמו כנטל, או אף חמור מזה, קשרי שבו הילד חווה הזנחה והתעללות. מנגד יש לשקול גם את דרך הפעולה במקרים שבהם הילד הוא שמתנגד לקשר, בין אם מדעתו העצמאית ובין אם בשל השפעת ההורה האחר.

- **המודלים שנסקרו במסמך נהוגים בשלוש מדינות – אוסטרליה, דנמרק, ומישגן שבארה"ב.** באוסטרליה נהוגה התערבות רב-מערכתית ונרחבת בכל שלבי הגירושים, שבמסגרתה ניתנים להורים שירותים לפני שהגיעו להסכם ולאחר קביעת ההסכם. בין השירותים גם תוכניות ייעודיות להתמודדות עם מחלוקת על מימוש הסדרי הראייה. בדנמרק נהוג מודל מינהלי שבו בית-המשפט הוא שחקן משני בלבד והרשות הציבורית המינהלית מסייעת להורים לנסח הסכמי גירושים, מאשרת הסדרי ראייה ונותנת שירותי ייעוץ ותמיכה, ורשות זו גם מחזיקה בסמכויות פיקוח ואכיפה מוגבלות להבטחת קיום הסדרי הראייה. המודל השלישי, שנהוג במדינת מישגן בארה"ב, מתמקד באכיפת הסדרי ראייה על-ידי גוף מינהלי-שיפוטי, "ידיד בית-המשפט". לגוף זה סמכויות חקירה ופיקוח, וביכולתו לבדוק האם התרחשו הפרות, להמליץ של שינוי הסדרים ולפנות בעצמו לבית-המשפט במקרים בהם הוא מוצא הפרות.

- במודלים שנסקרו בעולם, וכן בדוחות של ועדות שפעלו בנושא בארץ (שינבוים, שנהב) הודגש הצורך **לחייב זוגות מתגרשים לקבל ייעוץ לפני פתיחה בהליך המשפטי או המשך השימוש באמצעים משפטיים.** תכליתו של אילוץ זה משולשת: לבחון אם אפשר להתגבר על הקשיים ולהמשיך את



החיים המשותפים, לתת להורים מידע על גבי ההשלכות של בחירתם ועל צורכי ילדיהם עקב הגירושים, ובמקרים שבהם ההורים מתגרשים לעודד אותם להידבר ביניהם ולמצות את החלופות הטיפוליות. פעמים רבות במצבי סכסוך ההורים מעדיפים לבחור באפשרויות המשפטיות, וכך הם מלבים את הסכסוך ומגדילים את הסיכון שייוותרו משקעים גם בסוף תהליך הגירושים. הצורך בייעוץ טיפולי עומד בעינו ואולי אף גובר בהתמודדות עם הפרת הסכמי ראייה.

- התמודדות עם אכיפת הסדרי ראייה ומשמורת באמצעים כספיים נהוגה במדינות שונות ובאופנים שונים: קנס עקב הפרה צו, פיצוי כספי מוסכם מראש או כזה שנפסק על-ידי בית-המשפט בגין הפסד כספי, או עירבון. לצד היעילות האפשרית בהטלת עונשים כספיים יש חשש שבידיעה שקיימת אופציה כספית הורה עלול להעדיף לפנות לקבלת הפיצוי או הקנס במקום לנסות ליישב את המחלוקת עם ההורה המפר.



רשימת מקורות

פרסומים

- אחד אחד – עורכי-דין לגירושין ללא בית-משפט, [כיצד מתנהל ההליך?](#), באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.
- בוגוש רינה והלפרין קדרי רות, [הקול קול הגישור, אך הידיים ידי המשפט: על גישור ועל ניהול גירושין בישראל](#), הפרקליט מ"ט, תשס"ח, עמ' 293–332.
- בתי-הדין הרבניים, [רשימת בתי-דין רבניים](#), באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.
- גוטליב דניאל, [מתאם הורות – Parent Coordinator – מודל לשוב סכסוכים בין הורים הגרים בנפרד, רפואה ומשפט](#) גיליון מס' 36, יוני 2007, עמ' 118–126, באתר האינטרנט של ארגון "חרוב", כניסה: 14 במרס 2013.
- המועצה הלאומית לשלום הילד, [שנתון 2012](#), משפחות, משקי בית ותנאי גדילה של ילדים, לוח 3.3, תרשים 3 א'.
- הנהלת בתי-המשפט, [רשימת בתי-המשפט לענייני משפחה](#), באתר האינטרנט כניסה: 24 במרס 2013.
- וינגרטן מיקי, [הפרת הסדרי ראייה – מודל מוצע להתמודדות, עת סיוע](#), ביטאון מקוון של האגף לסיוע משפטי, גיליון מס' 1, קיץ תשע"א, באתר האינטרנט של משרד המשפטים, כניסה: 24 במרס 2013.
- זיידל סוזן, [גישה מערכתית ליישוב סכסוכים במשפחות בהליכי גירושין בהתאם לניסיון שנצבר בחו"ל, בהסכמה](#), כתב העת של המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים, גיליון 4, מרס 2004, באתר האינטרנט ששל ד"ר זיידל, כניסה: 14 במרס 2013.
- לאופר חנה וברמן איתנה, [שני בתים וגשר ביניהם – סדנאות להורים בהליכי פרידה וגירושין, משפחה במשפט ב'](#), התשס"ט, עמ' 53–68, באתר האינטרנט של מכללת "שערי משפט", כניסה: 24 במרס 2013.
- להתגרש בשלום – מרכז רב-תחומי למשפט וגירושין בשיתוף פעולה, [הסבר על ההליך](#), באתר האינטרנט כניסה: 24 במרס 2013.
- מזא"ה יואב, [אכיפה של הסדרי ראייה, הפרקליט](#), כתב העת של לשכת עורכי-הדין בישראל, נ"א, תשע"א, עמ' 227–268.
- עיריית גבעתיים, [מרכז לטיפול משפחתי](#), באתר האינטרנט, כניסה: 2 באפריל 2013.
- עיריית רמת-השרון, [התחנה לטיפול בפרט, בזוג ובמשפחה](#), באתר האינטרנט, כניסה: 2 באפריל 2013.
- עיריית רעננה, "התחנה לטיפול בזוג ובמשפחה", מתוך [החודש ברעננה, מרס 2013](#), באתר האינטרנט, כניסה: 2 באפריל 2013.
- ענבר ענת, נבו חיה ולהמן סוזן, [יחידות הסיוע ליד בתי-המשפט לענייני משפחה – עשור לפעילותן, משפחה במשפט ב'](#), התשס"ט, עמ' 25–51, באתר האינטרנט של מכללת "שערי משפט", כניסה: 24 במרס 2013.
- פרידמן אלונה, עו"ד, [זכויות וחובות בגירושים](#), אוניברסיטת תל-אביב והאגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים, יוני 2012, חוברת הסבר בנושא בית-המשפט לענייני משפחה, באתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט, כניסה: 14 באפריל 2013.

- Wallerstein Judith S. and Kelly Joan B., **Surviving the Breakup: How Children and Parents Cope with Divorce**, New York, Basic Books, 1980
- Tesler Pauline H. and Thompson Peggy, [chp.1. The Old or the New Way of Divorce? You Have a Choice](#), **Collaborative Divorce: The Revolutionary New Way to Restructure Your Family, Resolve Legal Issues, and Move on with Your Life**, Harper Collins Publishers, 2008, access date: 24 march 2013
- Salem Peter, Sandler Irwin and Wolchik Sharlene, "Taking Stock of Parent Education In the Family Courts: Envisioning A Public Health Approach", **Family Court Review** Vol. 51 No.1, , January 2013, pp. 131–148
- Singer Jana. B., "Dispute Resolution and the Post-Divorce Family: Implications of a paradigm Shift", **Family Court Review** 47, 2009, pp. 363–370
- Pollet Susan L. and Lombreglia Melissa, "Nationwide Survey of Mandatory Parent Education", **Family Court Review** Vol. 46, Issue 2, 2008, pp. 375–394



הכנסת

- ICAP – International Academy of Collaborative Professionals, [what is collaborative Practice?](#), access date: 24 march 2013
- OECD, Social Policy Division, [SF3.1: Marriage and divorce rates](#), last update: 24 February 2012, access date: 11 march 2013

חקיקה, הצעות חוק ומסמכי הכנסת

- דברי ההסבר להצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 40) (מסלול מזונות), התשע"ב-2012, פורסמו ב-26 ביוני 2012, באתר האינטרנט של הכנסת.
- הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט, [מסמך רקע לדיון בהצעת חוק ההוצאה לפועל \(תיקון מס' 40\) \(מסלול מזונות\), התשע"ב-2012 בוועדת החוקה חוק ומשפט ביום 1 ביולי 2013](#), 27 ביוני 2013, באתר האינטרנט של הכנסת.
- הצעת חוק [אכיפת הסדרי ראייה, התשע"א-2010](#), פ/18/2230, הונחה על שולחן הכנסת ב-15 במרס 2010, באתר האינטרנט של הכנסת.
- הצעת חוק [אכיפת הסדרי ראייה, התשע"ב-2011](#), פ/3608/18, הונחה על שולחן הכנסת ב-31 באוקטובר 2011, באתר האינטרנט של הכנסת.
- הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 42 והוראה שעה) (מסלול מזונות), התשע"ג-2013, שמה הקודם (בכנסת ה-18): הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 40) (מסלול מזונות), התשע"ב-2012.
- חוק בית-המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה-1995.
- חוק בתי-דין דתיים (יחידות סיוע), התשע"א-2011.
- חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972.
- חוק העונשין, התשע"ז-1977.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962
- ישיבה משותפת של הוועדה לזכויות הילד (פרוטוקול מס' 165) והוועדה לקידום מעמד האישה (פרוטוקול מס' 127), [בחנית אחריות הורית בגירושין – על רקע דוח ועדת שניט](#), 7 בפברואר 2012.
- ישיבה משותפת של הוועדה לקידום מעמד האישה (פרוטוקול מס' 110) והוועדה לזכויות הילד (פרוטוקול מס' 144), [בחנית אחריות הורית בגירושין – על רקע ועדת שניט](#), 8 בנובמבר 2011.
- משרד המשפטים, [תזכיר חוק – חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה \(יישוב מוקדם של הסכסוך\), התשס"ו-2006](#), באתר האינטרנט משרד המשפטים, כניסה: 24 במרס 2013.
- משרד המשפטים, [תזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012, כתבה: תזכיר חוק הורים וילדים התשע"ב-2012](#), באתר האינטרנט, כניסה: 7 באפריל 2013.
- ע"א (ערעור אזרחי) 2034/98, אמין נ' אמין, פ"ד נג' (5) 69, פסק-דין השופט י' אנגלרד.

מסמכים ממשלתיים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח סיכום 3.1, נישואין, גירושין, לידות חי, פטירות, ריבוי טבעי, פטירת תינוקות ולידות מת, לפי דת, [שנתון סטטיסטי לישראל 2012](#) מס' 63, באתר האינטרנט, כניסה: 11 במרס 2013.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [משפחות ומשקי בית בישראל – נתונים לרגל יום המשפחה](#), הודעה לעיתונות, 6 בפברואר 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 11 במרס 2013.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [על רווקות, נישואין וגירושין, תיבה 1.1](#), פני החברה בישראל, דוח מס' 4, אוקטובר 2011, באתר האינטרנט, כניסה: 11 במרס 2013.
- משרד המשפטים, [דוח הוועדה לבחינת דרכים להגברת השימוש בגישור בבת-המשפט](#), יולי 2006, באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.
- משרד המשפטים, [דוח הוועדה לבחינת יישום דיני משפחה](#) (ועדת שינבוים), דצמבר 1986, [משפחה במשפט](#) ב', תשס"ט, עמ' 374–279, באתר האינטרנט של מכללת "שערי משפט", כניסה: 23 במרס 2013
- משרד המשפטים, [דוח הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים בישראל](#), אוקטובר 2012, באתר האינטרנט, כניסה: 14 באפריל 2013.



הכנסת

- משרד המשפטים, הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (ועדת שניט), [שלב ב' – דוח משלים](#), הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין (ועדת שניט), דוח סופי, ספטמבר 2011, באתר האינטרנט, כניסה: 7 באפריל 2013.
- משרד המשפטים, [כתבה בנושא דוח הוועדה לבחינת נושא מזונות ילדים](#), תאריך עדכון: 22 בנובמבר 2012, באתר האינטרנט, כניסה: 14 באפריל 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [מרכזי קשר הורים ילדים, תקנות עבודה סוציאלית 3.36](#), 5 במרס 2009, באתר האינטרנט, כניסה: 23 באפריל 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2009, חלק ז': הסיוע למשפחות במצבי פירוד וגירושין](#), יעל הרמל, שרה אשכנזי, ענת ענבר ורונית צור, באתר האינטרנט.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2010, פרק 3, משפחות במצוקה, חלק ה' משפחות הזקוקות לסיוע בסוגיות משפטיות](#), באתר האינטרנט, כניסה: 2 באפריל 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [סקירת השירותים החברתיים 2011, פרק 3, משפחות במצוקה, חלק ה': משפחות הזקוקות לסיוע בסוגיות משפטיות](#), באתר האינטרנט, כניסה: 24 במרס 2013.
- רשות האכיפה והגבייה, [דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2012](#), פורסם באפריל 2013, באתר האינטרנט, כניסה: 2 ביולי 2013.

אתרים ומסמכים ממשלתיים מחו"ל

- Australian Government, Australian Institute of Family Studies (AIFS), [Evaluation of the 2006 Family Law Reforms](#), December 2009, from AIFS website, access date: April 3, 2013
- Australian Government, Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs (FaHCSIA), [Family Support Program Future Directions Discussion Paper](#), October 2012, from FaHCSIA website, access date: April, 3, 2013
- Australian Government, FaHCSIA, [Family Support Program](#), last update: March 21, 2013, from FaHCSIA website, access date: April, 3, 2013
- Denmark Regional State Administration & Department of Family Affairs, [Putting the Child First](#) – A leaflet about custody, the child's place of residence, contact, the child's rights, child welfare counseling, family mediation and couple counseling, January 2008, from the Regional State Administration website, Access date: 2.4.2013
- Denmark Regional State Administration & Department of Family Affairs, [Getting Divorced](#) – leaflet about divorce and legal separation, November 2007
- Family court of Australia, [family consultants](#), form Family court of Australia website, access date: April 4, 2013; Australia Family Law Courts, [Family Consultants- Fact Sheet](#), form Family court of Australia website, access date: April 4, 2013
- Family Court of New Zealand, [Breaches of Parenting Orders](#), from Family Court website, access date: April, 7, 2013
- Friend of Court Bureau/ SCAO, [Friend of the Court Enforcement of Domestic Relations Orders](#), from Michigan Courts website, access date: April 2, 2013
- Friend of Court Bureau/ SCAO, [Model Friend of the Court Handbook](#), June 2010, from Michigan Courts website, access date: April 2, 2013
- Government of Alberta, [Access Enforcement- Information Sheet](#), June 2011, from Alberta Justice and Solicitor General Website, access date: April 2th 2013
- Information Maintained by the Office of Code Revision Indiana Legislative Services Agency, [Chapter 2. Actions for Child Custody and Modification of Child Custody Orders](#), from Indiana Generak Assembly website, access date: April, 7, 2013
- Oregon Courts, Oregon Judicial Department, [Developing and Enforcement you Parenting Plan](#), from Oregon Courts website, access date: April, 7, 2013



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- State Court Administrative Office, [Michigan Parenting Time Guideline](#), June 2010, from Michigan Courts website, access date: April 2, 2013
- The Vermont Family Court Mediation Program, [Parent Coordination](#), Vermont Judiciary website, access date: April 4, 2013
- Utah State Courts, [Parent Coordinator](#), from Utah State Courts website, last modifies: March, 30, 2012
- Justice Education Society of British Columbia, [Parenting After Separation](#), access date: April, 7, 2013

- אתר האינטרנט של האגודה הלאומית למרכזי קשר לילדים בבריטניה, NACCC, [National Association of Child Contact Centers](#), כניסה : 2 באפריל 2013.
- פרסום של ממשלת אוסטרליה על [שירותי קשר לילדים](#), באתר האינטרנט Family Relationships, כניסה : 2 באפריל 2013. אתר האינטרנט לקשרי משפחה באוסטרליה, <http://www.familyrelationships.gov.au/Pages/default.aspx>

מכתבים ושיחות טלפון

- אופיר דוקי, מנהלת התחנה לטיפול משפחתי ואחראית לנושא התיאום ההורי בעיריית רמת-גן, שיחות טלפון, 5 במרס 2013, 21 באפריל 2013.
- גזית עירית, עו"ד, מנהלת מערך הסיוע המשפטי בוויצו, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2013.
- הקר דפנה, ד"ר, התוכנית ללימודי נשים ומגדר והפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל-אביב, דואר אלקטרוני, 4 במרס 2013, שיחת טלפון, 5 במרס 2013.
- זיידל סוזן, ד"ר, פסיכולוגית קלינית, מטפלת משפחתית, מגשרת ויועצת נישואין, שיחת טלפון, 6 במרס 2013.
- משטרת ישראל, [הפרת הסדרי ראייה לאחר גירושין](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 17 במרס 2013.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים, [מימוש הסדרי ראייה לאחר גירושין](#), תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18 במרס 2013, תשובת השלמה : 24 במרס 2013.
- עציון גלי, עו"ד, ראש תחום ייעוץ וחקיקה בנעמת, שיחת טלפון, 3 במרס 2013.
- Dreyfus Mark QC, MP, Australian Government Attorney-General, Minister for Emergency Management, letter, May 2013

