



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

# פתרון למירוץ הסמכויות – הצעת המכון לאסטרטגיה ציונית

כתיבה: אריה אולמן ואריאל פינקלשטיין  
סיוע וייעוץ: דניאל וידלנסקי ורועי ילינק

פרויקט "שביל הזהב"

פברואר 2014

אדר א' התשע"ד

© כל הזכויות שמורות למכון לאסטרטגיה ציונית

קינג גורג 58, ירושלים, 912623

טל: 02-5817196

[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il)

הודפס בישראל 2014



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

**המכון לאסטרטגיה ציונית** הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

**The Institute for Zionist Strategies** is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב המלך ג'ורג'י 58, מיקוד : 9426223 ירושלים  
58 King George St., 9426223 Jerusalem  
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422  
[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il); [www.izs.org.il](http://www.izs.org.il)

## תוכן עניינים

3.....	תקציר
6.....	הקדמה
7.....	1. פרק ראשון: רקע משפטי, תמונת מצב והשלכות
7.....	1.1. רקע חוקי ומשפטי
9.....	1.2. ההבדלים בין הערכאות
11.....	1.3. בג"צ ובתי הדין הרבניים
13.....	1.4. נתונים
14.....	1.5. ההשלכות השליליות של המירוץ
16.....	2. פרק שני: הצעות פתרון שהועלו בעבר
16.....	מבוא
16.....	2.1. הצעת פרופ' רוזן-צבי וארגון "מבוי סתום"
18.....	2.2. הצעת מרכז רקמן
19.....	2.3. הצעת אמנת גביזון-מדן
19.....	2.4. הצעת ועדת שנהב
20.....	2.5. הצעת ועדת דיכובסקי
21.....	2.6. הצעות נוספות
24.....	3. פרק שלישי: הצעת המכון לאסטרטגיה ציונית
24.....	מבוא
24.....	3.1. ההצעה
26.....	3.2. יתרונות ההצעה
27.....	3.3. התנגדויות צפויות ומענה
30.....	ביבליוגרפיה

## תקציר

הפרק הראשון של נייר עמדה זה מציג רקע משפטי, תמונת מצב והשלכות של הסוגיה שזכתה לכינוי "מירוץ הסמכויות". המצב המשפטי הקיים בישראל בנוגע להליכי גירושין קובע כי בתי הדין הרבניים הנם ערכאת השיפוט היחידה שיש לה הסמכות לעסוק בענייני הגירושין ונתינת הגט. בנוגע לסוגיות הנלוות לגירושין (חלוקת רכוש, משמורת הילדים ומזונות) ניתן מעמד שווה לבתי הדין הרבניים ולבתי המשפט לענייני משפחה, כך שהמבחן החשוב ביותר לקביעה היכן יידון סכסוך שהוגשו בעניינו תביעות לבית הדין הרבני ולבית המשפט לענייני משפחה הוא המבחן הכרונולוגי: הערכאה אשר אליה הוגשה התביעה בראשונה, היא תהיה הערכאה שתדון בעניין.

בפרק השני של נייר העמדה מוצגות הצעות שונות שהועלו על מנת לפתור סוגיה סבוכה זו, מתוך בחינה של היתרונות והחסרונות של כל אחת מההצעות.

הפרק העיקרי של נייר העמדה הוא הפרק השלישי, שבו מוצגת הצעה חדשה לפתרון מירוץ הסמכויות, המבוססת על העיון שנעשה בשני הפרקים הראשונים. עיקר ההצעה נעוץ בכך שבעת שלב הרישום לנישואין יקבעו בני הזוג ביחד את הערכאה המועדפת עליהם במקרה של הליך גירושין עתידי. בהתאם לכך, במצב של גירושין, הנושאים הנלווים להליך הגירושין יידונו בערכאה מוסכמת זו, אלא אם כן שני בני הזוג יעדיפו את הערכאה המקבילה. כך תימנע מציאות של "מירוץ" בין בני הזוג שעלול להביא לידי סכסוכים וסיבוכים מיותרים

בנוסף, ההצעה קובעת, על פי מסקנות ועדת שנהב, כי כל דיון בנושאי משפחה יפתח אך ורק ב"בקשה ליישוב סכסוך", ובעקבות הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישה שבעקבותיה יצטרכו להודיע האם הם מסכימים להמשך תהליך יישוב סכסוך, או שהם מעוניינים בהתדיינות משפטית.

כמו כן, שני סעיפים בהצעה מתייחסים לשינוי מסוים בהליכי הדיון בבתי הדין הרבניים:

ראשית, בהתאם למסקנות ועדת דיכובסקי ובהתאם לאמנת גביזון-מדן, מוצע כי כאשר תהיה הסכמה בין בני הזוג בשלב הגירושין לכך שבית הדין הרבני יערוך את הדיון על פי דין תורה – תהיה לבית הדין הרבני הסמכות לעשות זאת. על פי ההצעה, בני זוג שבשלב הרישום לנישואין הסכימו על בית הדין הרבני כערכאה שאליה הם מעוניינים לפנות במצב של גירושין, יעמדו בשלב הגירושין בפני בחירה נוספת המתייחסת לאופי הדיון: בית הדין הרבני הדן על פי דין תורה, אך מחויב גם בדינים האזרחיים

ובתקדימים המשפטיים שקבעו בתי המשפט האזרחיים (המצב הנהוג כיום); או לחלופין בית הדין הרבני הדן על פי דין תורה בלבד (כבוררות). להצעה זו חמישה יתרונות מרכזיים:

1. היתרון המרכזי: סוף למצב העגום של מירוץ הסמכויות. על פי ההצעה יוכלו להתנהל הליכי גירושין בצורה ראויה ולא מתוך איבה וחשאינות בין בני הזוג. התפיסה היא שבשלב הגירושין בני הזוג מתקשים להגיע להסכמות, כיוון שכל אחד מעדיף לבחור את הערכאה השיפוטית על פי כדאיות רגעית. כאשר ההכרעה תעבור לשלב הנישואין, בני הזוג יגיעו להסכמה על פי אורח חייהם האמתי. כמו כן, תיפסק ההתדיינות הארוכה בבתי המשפט על טיב המערכת הרשאית לדון בכל מקרה, וכך ייחסך כסף רב למערכת בתי המשפט והליך הגירושין יהיה זריז ונוח יותר.

2. תחרות וייעול: ההצעה תיצור מצב של תחרות בין שתי הערכאות, ובכך תביא לייעול של המערכות. אם בית המשפט לענייני משפחה או בית הדין הרבני יגרום לסחבת או ידון באופן שאינו ענייני – הדבר יפגע במוניטין שלו ויגרום לזוגות הנישאים לבחור את הערכאה המקבילה.

3. ביטול הכפייה הדתית: לפי ההצעה, תבוטל התופעה הרווחת שאדם שאינו רואה עצמו כפוף לדין הדתי מוכרח להגיע לבית הדין הרבני בעל כורחו, רק מפני שהצד השני "סחב" אותו לשם כי חשב שהדבר ייטיב עמו. למעשה, גם להפך, אדם הרואה עצמו כפוף לדין הדתי לא יחויב להתדיין בערכאה חילונית.

4. צמצום הכפייה על בתי הדין הרבניים: ההצעה תייתר באופן חלקי את הלכת בבלי (1992) שחייבה את בתי הדין הרבניים לדון לפי עיקרון השוויון ולפי הדינים האזרחיים גם כאשר הדבר מנוגד לדיני ההלכה. לציבור הדתי החפץ בכך תינתן האפשרות לדון על פי דין תורה, אך מבלי שהדבר ייכפה על איש.

5. עדיפות מבחינה הלכתית: אחת הסיבות להעצמת מירוץ הסמכויות היא תפיסת בתי הדין הרבניים את הדיון בבתי המשפט לענייני משפחה כאיסור הלכתי של דיון ב"ערכאות" (בתי משפט חילוניים-אזרחיים). לפי חלק מהדעות בהלכה, הקדמת ההחלטה על ערכאת השיפוט של הגירושין לשלב הנישואין פותרת את הבעיה הזו, כיוון שלפי דעות אלו אין איסור הלכתי להתנות מלכתחילה כי הדיון יתבצע בבתי משפט אזרחיים.

הצעה זו פותרת את סוגיית מירוץ הסמכויות עבור זוגות העתידים להינשא, אך לא עבור זוגות שכבר נישאו, אך מכיוון שנתוני הלמ"ס מלמדים כי כ-50% מקרב הזוגות שמתגרשים עושים זאת בעשור הראשון למשך נישואיהם, הרי שתוך שנים ספורות ההצעה תהווה פיתרון עבור רוב הזוגות המתגרשים.

עם זאת, מוצעת גם הצעת פיתרון לשלב הביניים עבור זוגות שכבר נישאו. בשל החשיבות של הישימות הפוליטית, גם הצעה זו הינה הצעת פשרה שאינה מכופפת לגמרי את אחד מהצדדים. על פי ההצעה, בתי הדין הרבניים יקבלו את הסמכות לדון בסכסוכים ממוניים (ללא קשר להליכי גירושין) כפי שלבתי דין פרטיים יש הסמכות לעשות זאת על פי חוק הבוררות. כך גם היה נהוג עד לשנת 2006, שבה קבע בג"צ כי כל עוד הסמכות של בתי הדין הרבניים הרשמיים לעשות זאת אינה מוסדרת בחוק, אסור להם לפסוק בסכסוכים ממוניים כבוררים. מאידך, לגבי מירוץ הסמכויות מוצע כי במקרה שהוגשה תביעה לבית הדין הרבני תינתן לצד שכנגד האפשרות להעביר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה תוך שלושים יום בכלל הסוגיות הכרוכות בגירושין או לכל הפחות באחת מהסוגיות הללו שתיבחר לפי ראות עיניו.

## הקדמה

הסוגיה הנידונה בנייר עמדה זה הנה תופעה ייחודית המתקיימת במדינת ישראל במשך עשרות שנים: המצב שבו שתי ערכאות שיפוט שונות – בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה – מקבלות מהמדינה את הסמכות לדון בסוגיות השונות הנלוות לגירושין, כך שנקבע כי הערכאה שאליה הוגשה התביעה קודם לכן (על ידי אחד מבני הזוג) – היא הרשאית לדון בנושא.

בשנים האחרונות גברה ההבנה כי מציאות זו אינה יכולה להימשך עוד. לדעתנו הדבר נובע משתי סיבות מרכזיות.

ראשית, העלייה המשמעותית באחוזי הגירושין בישראל (מאז שנות השבעים עלה פי שלושה היחס בין מספר הגירושין למספר הנישואין בציבור היהודי)<sup>1</sup> הביאה לכך שלא ניתן עוד להתעלם מסוגיית מירוץ הסמכויות כיוון שחלק נכבד מהאוכלוסייה נדרש להתמודד איתה.

שנית, התעצמות התפיסות הליברליות בחברה בישראלית גרמה לכך שהציבור אינו מוכן לקבל עוד מצב שבו ערכאת השיפוט נכפית על אחד מבני הזוג בניגוד לאורחות חייו ותפיסת עולמו, אך ורק בשל העובדה כי בן זוגו הקדים להגיש תביעת גירושין.

מטרתו של נייר עמדה זה היא להציע פיתרון למצב עניינים זה. חלקו הראשון של נייר העמדה יציג את הרקע המשפטי, תמונת המצב וההשלכות של מירוץ הסמכויות. בחלק השני יוצגו הצעות שונות לפתרון המצב שהועלו בעבר מתוך ניסיון לעמוד על היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן. בחלק השלישי נציע הצעה חדשה שלדעתנו פותרת באופן הטוב ביותר את הסוגיה.

נייר עמדה זה יוצא במסגרת פרויקט 'שביל הזהב' להסדרת יחסי עם, דת ומדינה, במכון לאסטרטגיה ציונית, והוא נכתב על ידי אריה אולמן ואריאל פינקלשטיין בסיוע ובייעוץ של רועי ילינק ודניאל וידלנסקי. זהו נייר העמדה הרביעי היוצא במסגרת הפרויקט, והראשון העוסק בתחום דיני המשפחה והמעמד האישי בישראל.

<sup>1</sup> נורית דוברין, גירושין בישראל – היקף הגירושין וגורמים המשפיעים על הסיכויים להתגרש, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2005, עמ' 5.



# 1. פרק ראשון: רקע משפטי, תמונת מצב והשלכות

## 1.1. רקע חוקי ומשפטי

חוק שיפוט בתי דין רבניים שנחקק בכנסת בשנת 1953 מסדיר את מעמדם של בתי הדין הרבניים ואת הסוגיות שבהן הם רשאים ואף מחויבים לדון. על פי סעיף 1 לחוק זה: "עניני נישואין וגירושין של יהודים בישראל אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם היחודי של בתי דין רבניים".<sup>2</sup>

על פי סעיף 9 לחוק זה, שאר ענייני המעמד האישי כדוגמת סוגיות רכוש ומשמורת ילדים אינם בסמכותם של בתי הדין הרבניים אלא אם כן שני בני הזוג חפצים בכך: "בעניני המעמד האישי של יהודים... אשר בהם אין לבית דין רבני שיפוט יחודי לפי חוק זה, יהא לבית דין רבני שיפוט לאחר שכל הצדדים הנוגעים בדבר הביעו הסכמתם לכך".<sup>3</sup>

לעומת זאת, בהעדר הסכמה בין בני הזוג הסמכות לדון ביניהם ניתנה לבית המשפט המחוזי, והחל משנת 1995 לבתי המשפט לענייני משפחה שהוקמו באותה עת בעקבות החקיקה בכנסת של חוק בית המשפט לענייני משפחה.<sup>4</sup> אף על פי כן, נוצר מירוץ סמכויות בין בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לענייני משפחה. שורשו של מאבק זה טמון בסעיף 3 לחוק שיפוט בתי דין רבניים הקובע כך: "הוגשה לבית דין רבני תביעת גירושין בין יהודים, אם על ידי האשה ואם על ידי האיש, יהא לבית דין רבני שיפוט יחודי בכל ענין הכרוך בתביעת הגירושין, לרבות מזונות לאשה ולילדי הזוג".<sup>5</sup>

סעיף זה משמש כיסוד למירוץ הסמכויות, וכדברי פרופ' אשר מעוז: "אין שיעור למאמצים האדירים שהושקעו בפרשנותו של הסעיף. דומה, כי אין לך סוגיה אחת בדיני המשפחה – ואפשר אף במשפט הישראלי כולו – שזכתה לדיון ממצה ונרחב כל כך".<sup>6</sup>

אם נרצה לסכם בתמציתיות את העניין נאמר, שסעיף זה הובן על ידי מערכת המשפט כמקנה לבית הדין הרבני את הסמכות לדון בתביעות אשר ההכרעה בהן נדרשת לצורך פירוקו של קשר הנישואין (תביעות הכרוכות בגירושין), ובלבד שתביעות אלה הוגשו לבית הדין הרבני בטרם הוגשו

<sup>2</sup> חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תשי"ג-1953, סעיף 1.

<sup>3</sup> שם, סעיף 9.

<sup>4</sup> חוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995.

<sup>5</sup> חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תשי"ג-1953, סעיף 3.

<sup>6</sup> אשר מעוז, "כרוך זה הכרוך על עקבנו" – על הכריכה בתביעת הגירושין, עיוני משפט יד (1989), עמ' 102.

לבית המשפט לענייני משפחה תביעות באותן סוגיות.<sup>7</sup> נקבע כי המבחן החשוב ביותר לקביעה היכן יידון סכסוך שהוגשו בענייני תביעות לבית הדין הרבני ולבית המשפט לענייני משפחה הוא המבחן הכרונולוגי: הערכאה אשר אליה הוגשה התביעה בראשונה, תהיה הערכאה שתדון בעניין. בג"צ קבע שגם הפרש של כמה דקות שעל ידו ברור מי קדם למי ייחשב לצורך הקביעה מי הגיש ראשון את התביעה.<sup>8</sup> בפסק דין אחר קבע בג"צ כי מהרגע שבו הכריעה אחת הערכאות על סמכותה לדון במקרה ספציפי – על הערכאה השנייה לכבד החלטה זו ולא לדון בדבר, ורק במקרים חריגים ובהתקיים "טעם מיוחד" תוכל הערכאה השנייה לדון גם היא בעניין הסמכות לאחר שכבר ניתנה החלטה, זאת במקרים שבהם נפל פגם חמור בהחלטה, או שניתנה ללא נימוקים, או שאינה חוקית.<sup>9</sup> ניתן לומר שבמובנים מסוימים הפכה החלטת בג"צ זו את מירוץ הסמכויות ל"מירוץ ההחלטות".<sup>10</sup>

עם זאת, במספר פסיקות בג"צ קבע כי הסמכות של בית הדין הרבני לדון בנושאים הכרוכים בגירושין תישלל אם הכריכה (של הנושא הנידון לעניין הגירושין) לא עמדה באחד משלושת המדדים הבאים:

1. כנות תביעת הגירושין: על הבעל להוכיח כי בהגשת תביעת הגירושין לבית הדין הרבני הוא רוצה באמת להתגרש מאשתו, ולא להגיש את התביעה על מנת "לגרשה" מבית הדין הרבני.<sup>11</sup>

2. כנות הכריכה: על הבעל להראות שהוא כרך את מזונותיה של האישה בתום-לב מתוך כוונה שייקבעו לה באופן פוזיטיבי מזונות לתקופת הביניים עד למתן הגט.<sup>12</sup>

3. כריכה כדין: יש לבדוק האם הכריכה בוצעה מבחינה טכנית ופורמאלית כדין.<sup>13</sup>

למעשה, נוצר מצב שבו ייתכן גם כי אותו הליך גירושין יתנהל בשתי ערכאות שונות: לדוגמה, חלוקת הרכוש תידון בבית הדין הרבני והחזקת

<sup>7</sup> רות זפרן, 'מרוץ הסמכויות' "חי ובוטט": מ'ניצחון בנקודות' של מערכת השיפוט האזרחית בענייני משפחה להתעצמות מחודשת של מערכת בתי הדין הרבניים', משפטים מג (תשע"ג), עמ' 576.

<sup>8</sup> בג"צ 58/08, פלונית נ' בית הדין האזורי בחיפה.

<sup>9</sup> בג"צ 8497/00, אירה פייג-פלמן נ' ג'אורג' פלמן.

<sup>10</sup> הרב שלמה דיכובסקי, 'בתי הדין הרבניים ובתי המשפט האזרחיים: הרהורים על תחומי החיכוך שביניהם בענייני משפחה', מאזני משפט ד (תשס"ה), עמ' 268.

<sup>11</sup> מנשה שאוה, 'על "כרוך" ועל "כנות" – הייפסק מירוץ הסמכויות בענייני מזונות בין בית המשפט המחוזי לבית הדין הרבני?' עיוני משפט ב (1972), עמ' 731-727.

<sup>12</sup> שם, עמ' 735-733.

<sup>13</sup> ראו על כך בהרחבה אצל מעוז (לעיל, הערה 6), עמ' 116-105.

הילדים תידון בבית המשפט לענייני משפחה. עם זאת, כאמור לעיל, הליך הגירושין עצמו ונתינת-קבלת הגט הנם בסמכותם הבלעדית של בתי הדין הרבניים.

בשולי הדברים יש להעיר, כי החל משנת 2001 מתקיים מירוץ סמכויות גם עבור מי שאינם יהודים. עד לשנה זו נידונו כל הסוגיות הכרוכות בגירושין על ידי בתי הדין השרעיים (עבור מוסלמים), הנוצריים והדרוזיים. ב-2001 עבר בכנסת תיקון לחוק בתי המשפט לענייני משפחה שהעניק סמכויות לבית המשפט לענייני משפחה לדון בענייני משפחה של מוסלמים, דרוזים ונוצרים למעט הנישואין והגירושין עצמם. תיקון זה יצר למעשה מירוץ סמכויות בין בתי הדין של המוסלמים, הנוצרים והדרוזים ובין בתי המשפט לענייני משפחה.<sup>14</sup> בפועל, בשל האופי המסורתי של אוכלוסיות אלו בישראל, הרוב המוחלט של המתגרשים המוסלמים, הנוצרים והדרוזים פונה עדיין לבתי הדין הדתיים, מה שמקשה את עוקצו של המירוץ עבור אוכלוסיות אלו.<sup>15</sup> לפיכך, בנייר זה נתייחס בעיקר למירוץ שקיים בין בתי הדין הרבניים (היהודיים) ובין בתי המשפט לענייני משפחה.

## 1.2. ההבדלים בין הערכאות

ניתן לחלק את ההבדלים המרכזיים בין שתי הערכאות הנידונות לשניים. הראשון הוא סדרי הדין ודיני הראיות, כפי שהסבירה זאת ד"ר רות זפרן:

"סדרי הדין בבית הדין הרבני ודיני הראיות שונים מאלה המופעלים בבית המשפט לענייני משפחה. בתי המשפט כפופים לקודקס המנוי בתקנות סדר הדין האזרחי, לתקנות הייחודיות שהותקנו לאחר הקמת בית המשפט לענייני משפחה ולדיני הראיות כפי שמנויים בפקודת הראיות וכפי שפותחו בפסיקה. לעומתם, סדריו הדיון ודיני הראיות בבית הדין הרבני שונים לחלוטין. לצד תקנות ייחודיות שהותקנו בשביל בתי הדין על ידי שרי הדתות בשיתוף בתי הדין, בית המשפט העליון, מפי השופט ברק, קבע כי בית הדין, כערכאת שיפוט עצמאית,

<sup>14</sup> ראו על כך אצל מוסה אבו רמדאן ודניאל מונטרסקו, 'שיפוט אסלאמי במדינה "יהודית" ודמוקרטיה': קואופטיציה ואסלאמיזציה של שדה הדין השרעי' **משפט וממשל**, יא, 2 (תשס"ח), עמ' 433-471; מוסה אבו רמאן, 'התפתחויות אחרונות באחזקת ילדים בבתי הדין השרעיים: בעקבות בג"צ 9740/05 פלונית נ' בית הדין השרעי לערעורים; בג"צ 1129/06 פלונית ואח' נ' בית הדין השרעי לערעורים', **משפחה במשפט** ב (תשס"ט), עמ' 105-69.

<sup>15</sup> יוסף אלגזי, 'מעמד הקאדים מתערער אבל לאט', אתר הארץ, 15.9.2002.

מוסמך לעצב את סדרי הדין מכוח סמכותו הטבועה. לכן דיני הראיות שמפעיל בית הדין שואבים גם מן ההלכה היהודית".<sup>16</sup>

ההבדל השני נעוץ באוטונומיה הניתנת בפרשנות החוק. ישנן מספר סוגיות שבהן בית הדין הרבני כפוף לחקיקה האזרחית: למשל, חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, וחוק יחסי ממון בין בני זוג, תשל"ג-1973. בסוגיות אלו, על אף שבית הדין הרבני כפוף לחקיקה האזרחית, יש לו אוטונומיה רבה בפרשנות שלה, כך שהתערבות של בג"צ בהכרעותיו תתבצענה רק אם חרג בית הדין הרבני מסמכותו, אם התעלם מהוראות החוק המופנות אליו או אם פגע בכללי הצדק הטבעי. לטענת זפרן, "ברוב המקרים גם אם הגיע בית הדין למסקנה שונה מזו שבית המשפט היה מגיע אליה, לא יתערב בג"ץ ויותיר את הכרעתו של בית הדין על כנה".<sup>17</sup> מנגד, רבים טוענים כי גם פרשנותם של בג"צ ובתי המשפט האזרחיים עצמם לחקיקה האזרחית הינה אוטונומית באופן מופרז, כפי שנראה בסעיף הבא בנוגע לפסיקות בג"צ שדנו במעמד בתי הדין הרבניים. על כל פנים, מובן שההבדלים בין בתי הדין הרבניים לבתי המשפט לענייני משפחה בפרשנות החקיקה נובעים מהתפיסות הערכיות השונות של כל ערכאה.

במסגרת זו לא נוכל להרחיב בהבהרת ההבדלים השונים בין הערכאות בכל סוגיה וסוגיה. פרופ' אריאל רוזן-צבי עשה זאת באריכות בספרו "דיני המשפחה בישראל – בין קודש לחול",<sup>18</sup> שבו הציג את ההבדלים המרכזיים בין הערכאות בשאלות החזקת הילדים וחינוכם, ענייני מזונות, חלוקת רכוש, הסכמים בין בני הזוג, פירוק שיתוף במקרקעין ובמיטלטלין ועוד. מקובל לומר, כי הפער הגדול ביותר בין הערכאות מצוי בהכרעות הנוגעות לחלוקת הרכוש, ועוד מקובל לומר, כי בתחום זה בתי הדין הרבניים עדיפים לגברים ומנגד בתי המשפט לענייני משפחה עדיפים עבור הנשים.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> רות זפרן (לעיל הערה 7), עמ' 578-579.

<sup>17</sup> שם, עמ' 579.

<sup>18</sup> אריאל רוזן-צבי, **דיני המשפחה בישראל – בין קודש לחול**, הוצאת פפירוס, תש"ן, עמ' 103-120.

<sup>19</sup> רות זפרן (לעיל הערה 7), עמ' 580-581.

### 1.3. בג"צ ובתי הדין הרבניים

שאלת היחסים שבין בג"צ ובין בתי הדין הרבניים היא סוגיה הקשורה בקשר הדוק לסוגיית מירוץ הסמכויות. אנו רואים חשיבות להרחיב בעניין זה בשל העובדה שהפתרון המוצע בפרק השלישי של נייר עמדה זה מציג, בין היתר, מתווה חדש להסדרת מערכת יחסים סבוכה זו.

במהלך השנים נחלש כוחם של בתי הדין הרבניים בעקבות פסיקות שונות של בג"צ. למעשה, בג"צ כלל לא הסתיר את המדיניות שלו בנושא. כך טען השופט ברנזון על סמכויות בית הדין הרבני כבר בשנות השבעים:

"אין לשכוח כי מדובר בהענקת סמכויות לבית דין שמחוץ למערכת בתי המשפט האזרחיים הרגילים, וכידוע סמכות כזאת יש לפרשה בצמצום ככל האפשר, ואם יש מקום לשני פירושים נעדיף את הפירוש המצמצם ולא המרחיב את הסמכות".<sup>20</sup>

התערבותו של בג"צ בהכרעות ובסמכויות בית הדין הרבני העמיקה בשנות השמונים ובשנות התשעים וניתן לחלק אותה לשלושה סוגים: צמצום סמכויותיהם של בתי הדין הרבניים בענייני הכריכה, הכפפתם לדינים אזרחיים וצמצום סמכויותיהם לדון בסכסוכים ממוניים:

1. צמצום סמכויות הכריכה: מהלך אחד של בג"צ היה שלילת סמכותם של בתי הדין הרבניים לדון בסוגיות מסוימות מתוקף הכריכה ללא הסכמת שני בני הזוג. כך למשל, כבר בשנות השישים ביטל בג"צ את האפשרות לכרוך בבתי הדין הרבניים את סוגיית מזונות הילדים בגירושין, ללא הסכמת שני הצדדים. במהלך אחר הוציא בג"צ את שאלת המשמורת הרוחנית על הילדים מגדר סמכותו הטבעית של בית הדין הרבני, וקבע שבניגוד למשמורת הפיזית זו הרוחנית אינה כרוכה מטבעה בסמכות בית הדין הרבני.<sup>21</sup>

2. הכפפת בתי הדין הרבניים לדינים אזרחיים: עיקרו של מהלך זה הוא בפסק דין שניתן בפברואר 1994 ונודע בשם הלכת בבלי. בית הדין הרבני פסק בסכסוך כספי במסגרת הליכי גירושין בין בני זוג שאינם דתיים, כי כל הרכוש שהיה רשום על שם הבעל שייך לו, למרות שחלק גדול מרכוש זה נבע מתרומתה של האישה למשק הבית המשותף. בג"צ ביטל פסיקה זו והשופט אהרן ברק קבע, כי "על כל בתי הדין הדתיים במדינה להפעיל, בסוגיות 'אזרחיות' נלוות שאינן חלק מענייני המעמד האישי הנתון לסמכותם, את המשפט האזרחי והכללי, כפי שפורש על ידי בית המשפט

<sup>20</sup> בג"צ 3/73, כהנוף נ' בית הדין הרבני האזורי.

<sup>21</sup> רות זפרן (לעיל הערה 7), עמ' 587-588.

העליון".<sup>22</sup> בפסק דין משנת 2004 כנגד בית הדין הרבני בנתניה המשיך ברק באותה מדיניות וקבע, כי גם בהקשר של דיני הראיות מחויב בית הדין הרבני לעקרונות הדין האזרחי והכללי על פי חוק הגנת הפרטיות.<sup>23</sup>

פסיקה זו עוררה זעם רב בקרב ציבור הדיינים, שכן היא קבעה כי לכאורה הם מחויבים לדין האזרחי. היו דיינים שהכריזו במפורש שאין לקבל פסיקה זו,<sup>24</sup> אך בפועל, מכל מקום, בתי הדין הרבניים נזהרים מאז שלא לפסוק באופן חד כנגד עיקרון השוויון, והם מגלים את היצירתיות והמיומנות המאפשרת להם לפסוק, במסגרת ההלכה, בצורה שלא תקומם כנגדם את בג"צ.<sup>25</sup> כמו כן, לטענת זפרן, מאז שלהי כהונתו של ברק ניכר צמצום בהיקף ההתערבות של בג"צ בהחלטות של בתי הדין הרבניים, ועתירות רבות נדחו. לדבריה, פסקי הדין של בג"צ אף מחזקים את כוחו של בית הדין הרבני. תופעה נוספת היא ירידה בכמות העתירות לבג"צ כנגד בתי הדין הרבניים: בשנת 2006 ו-2007 עמדה כמות העתירות האלה על 134 ו-137 עתירות בשנה, והחל מ-2008 ירדה כמות העתירות והתייצבה בשנים 2010-2012 על כ-70 עתירות בשנה.<sup>26</sup>

ניתן להסביר את שתי התופעות הללו כנובעות מעידון האקטיביזם השיפוטי בתקופה שלאחר פרישתו של השופט ברק, ומנגד יש הסבורים שבתי הדין הרבניים מקבלים את פסיקת בג"צ ולכן מגיעות לפתחו של בג"צ פחות עתירות ורבות מהעתירות שמגיעות נדחות.<sup>27</sup>

3. ביטול סמכויות בתי הדין הרבניים לדון דיני ממונות: מעבר למערכת של בתי הדין הרבניים הרשמיים, במדינת ישראל מתקיימת מערכת נוספת של בתי דין רבניים פרטיים העוסקים בסכסוכים ממוניים. בתי דין אלה פועלים כבוררים בהתאם לחוק הבוררות התשכ"ח-1968, אך אין להם

<sup>22</sup> בג"צ 1000/92, חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול – ירושלים, סעיף 28. בעניין זה ראו גם בג"צ 3914/92, לאה לב נ' בית הדין הרבני האזורי בתל-אביב-יפו. רקע, פרשנות וניתוח לשני פסקי דין אלה ראו במאמרה של רות הלפרין-קדרי, 'פלורליזם משפטי בישראל: בג"צ ובתי-הדין הרבניים - בעקבות בבלי ולב', עיוני משפט כ (1997), עמ' 683-747.

<sup>23</sup> בג"צ 6650/04, פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה.  
<sup>24</sup> ראו למשל את מאמרו של דיין בית הדין הרבני הגדול (המקבילה לבית המשפט העליון), הרב אברהם ח' שרמן, "הלכת השיתוף" לאור משפטי התורה, תחומין יח (תשנ"ח), עמ' 32-40.

<sup>25</sup> רות גביזון ויעקב מדן, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל – מהדורה זמנית, שבט תשס"ג ינואר 2003, עמ' 179; רות זפרן (לעיל הערה 7), עמ' 627.  
<sup>26</sup> הנתונים מתוך מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוצג בדיון של הועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בדצמבר 2013. ראו על כך בסעיף ד של פרק זה. ככל הנראה, חלק נכבד מהעתירות הללו עוסק בשאלת הסמכות: האם בית הדין הרבני הוא הרשאי לדון בסוגיות הכרוכות בגירושין על פי כללי מירוץ הסמכויות שהוצגו בסעיף א של פרק זה.

<sup>27</sup> רות זפרן (לעיל הערה 7), עמ' 625-630.

סמכויות המוקנות להם מכוח החוק. עד שנת 2006 היה שכיח שגם בתי הדין הרבניים הרשמיים היה דנים בסכסוכים ממוניים בין שני צדדים שונים כבוררים, לעתים בעניינים הנלווים לגירושין (לאחר הגט), ולעתים בין שני בני אדם המבקשים את בית הדין הרשמי כבורר ללא כל קשר לדיני משפחה. בשנת 2006 קבעה שופטת בג"צ, איילה פרוקצ'יה, כי "עיקרון החוקיות" מחייב שסמכותו של בית הדין הרבני הרשמי לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים תעוגן בחקיקה מפורשת של הכנסת, וכל עוד לא קיימת חקיקה כזו הדבר נאסר עליהם.<sup>28</sup> למעשה, חלק מהרכבי בתי הדין הרבניים המשיכו לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים גם לאחר פסיקה זו,<sup>29</sup> והנהלת בתי הדין הרבניים נתנה לכך גב בטענה כי דברי בג"צ בנושא נאמרו כדרך אגב ואין לראות בהם תקדים,<sup>30</sup> אך לאחר שבג"צ ביטל באופן קבוע את פסקי הדין הללו (כאשר המפסיד ערער לבג"צ), חדלו בתי הדין הרבניים מפעילות זאת.

כפי שהראה באריכות פרופ' עמיחי רדזינר, על אף שכמות הסכסוכים הממוניים שדנו בהם בתי הדין הרבניים הרשמיים לא הייתה גבוהה במיוחד (כמה מאות בשנה), בתי הדין הרבניים ראו בפסיקת בג"צ את הפגיעה המשמעותית ביותר בהם מאז הוקמו בתקופת המנדט, לא רק בשל הפגיעה במעמד המשפטי אלא גם בשל הפגיעה במעמדם ההלכתי. האתוס המרכזי של דיינים במסורת היהודית עוסק בפסיקה בדיני ממונות הרבה יותר מאשר בדיני משפחה. בנוסף, כחלק מהמאבק בין בתי הדין הרבניים הרשמיים לפרטיים בנו בתי הדין הרשמיים מבנה הלכתי שעשה שימוש במעמד המשפטי המוקנה להם על פי חוק כדי לטעון לעדיפותם ההלכתית על פני בתי הדין הרבניים הפרטיים, ופסיקת בג"צ מוטטה למעשה את הבניין ההלכתי הזה והפכה את בתי הדין הפרטיים לעדיפים מבחינה הלכתית.<sup>31</sup>

#### 1.4. נתונים

בדיון של הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בדצמבר 2013 הציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת את מרב הנתונים שניתן להשיג בנוגע למירוץ הסמכויות. הטבלה הבאה מציגה את כמות התיקים שנפתחו בכל אחת מהערכאות בנוגע למזונות ומשמורת הילדים בשנים 2011 ו-2012:

<sup>28</sup> בג"צ 8638/03 סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים.

<sup>29</sup> דו"ח מבקר המדינה 58 לשנת הכספים 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, משרד מבקר המדינה (2008), עמ' 931.

<sup>30</sup> שם, עמ' 945.

<sup>31</sup> עמיחי רדזינר, 'בית הדין הרבני בין בג"ץ לבד"ץ: השפעת בג"ץ על מעמדו ההלכתי של בית-הדין הרשמי', משפט וממשל יג (תשע"א), עמ' 271-355.

2012		2011		
בתי המשפט לענייני משפחה	בתי הדין הרבניים	בתי המשפט לענייני משפחה	בתי הדין הרבניים	
8,901	3,915	8,811	3,808	מזונות
8,519	2,731	8,093	2,590	משמורת

הטבלה מלמדת שהן בשנת 2011 והן בשנת 2012 כ-30% מתיקי המזונות נפתחו בבתי דין רבניים לעומת כ-70% בבתי המשפט לענייני משפחה, ואילו לגבי משמורת הילדים כ-25% מהתיקים נפתחו בבתי הדין הרבניים לעומת כ-75% בבתי המשפט לענייני משפחה.

בנוגע לחלוקת הרכוש, לא התקבלו נתונים מסודרים מבתי המשפט לענייני משפחה. לעומת זאת, בתי הדין הרבניים מסרו כי בשנת 2011 נפתחו בהם 1,911 תיקים לחלוקת רכוש ובשנת 2012 נפתחו 2,975 תיקים לחלוקת רכוש. גם מכך ניתן לראות שככל הנראה רוב תיקי חלוקת הרכוש נפתחים בבתי המשפט לענייני משפחה.

נתון חשוב נוסף משווה בין אחוז הגברים ואחוז הנשים שפתחו את התיקים בבתי הדין הרבניים: בשנים 2006 ו-2012% 75 עד 85 אחוזים מתיקי חלוקת הרכוש שנפתחו בבתי הדין הרבניים נפתחו על ידי גברים ו-70 עד 80 אחוזים מתיקי משמורת הילדים שנפתחו בבתי הדין הרבניים נפתחו על ידי גברים. הדבר מלמד כי בשאלות אלו נוטים בתי הדין הרבניים, ככל הנראה, להכריע לטובת הגברים ולכן יותר גברים פונים אליהם. בתיקי המזונות, לעומת זאת, התמונה מעט שונה: בשנת 2006 כ-63% מתיקי המזונות שנפתחו בבתי הדין הרבניים נפתחו דווקא על ידי נשים, אך מאז נמצא אחוז זה בירידה: ב-2007% רק 57% מתיקי המזונות בבתי הדין הרבניים נפתחו על ידי נשים, ב-2010% 55 וב-2012% 51.

## 1.5. ההשלכות השליליות של המירוץ

המאפיין המרכזי של מירוץ הסמכויות הנו שכל אחד מבני הזוג מעדיף את ערכאת השיפוט שלפי ההערכות של עורכי דינו תיטיב עמו יותר, במקום שערכאת השיפוט תבטא את תפיסת עולמם האמתית של בני הזוג. מעבר לכך, המירוץ יוצר שני עיוותים מרכזיים בעלי השלכות שליליות ביותר:



1. העמקת הקרע בין בני הזוג: מירוץ הסמכויות מעודד תופעה של חוסר השלמה בין בני הזוג: כל אחד חושש כי כאשר הוא מתמהמה בהגשת תביעה בערכאה העדיפה לו בשל ניסיון להגיע להסדר בדרכי שלום, הוא נותן יתרון לבן זוגו שיקדימו בבחירת הערכאה. בשל כך, עורכי הדין מעודדים את לקוחותיהם להקדים בהגשת תביעה, לשמור על סודיות ולעתים אף לפעול בצורה תככנית.<sup>32</sup>
- תביעות הגירושין מנוסחות באופן בוטה במיוחד ומעורבות בהן לעתים קרובות הכפשות רבות (מתוך תפיסה כי הדבר יקדם את ענייניו של מגיש התביעה), ובכך הקרע בין בני הזוג מתרחב ונמנעת אפשרות להסדרת מערכת היחסים.<sup>33</sup> כאשר יש לבני הזוג ילדים ההשפעות הן אפילו חמורות יותר: ראשית, המתח הרב שנוצר בין הורים בשל הגירושין רק מוחרף בשל המירוץ, והדבר כמובן משפיע גם על הילדים. שנית, כאשר ישנם ילדים, הדבר מחייב את ההורים לשמור על קשר מסוים ולנהל יחסים תקינים גם לאחר הגירושין, ומירוץ הסמכויות כמובן פוגע בכך.<sup>34</sup>
2. ריבוי התדיינויות ובזבוז משאבים: כללי הסמכות ובעיקר הלכת הכריכה, גוררים מבנה משפטי מורכב ומסובך, הגורר התדיינויות משפטיות רבות, רבות מהן סביב השאלה איזו ערכאה רשאית לדון בנושא. הדבר גורם לבזבוז של משאבים ציבוריים בשל הזמן הרב שמשקיעה מערכת המשפט בהליכים המשפטיים, דבר שכמובן יש לו גם עלות כלכלית גבוהה. במקביל, מצב זה גורם גם לבזבוז משאבים כספיים וזמן יקר עבור בני הזוג עצמם.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> ראו למשל את המאמר הבא: 'מרוץ סמכויות - הקדם את בן זוגך במאבק הגירושין', מתוך אתר חברת עורכי הדין עזריאלנט בישראל. הכתבה סוקרת את האסטרטגיות השונות שעורכי הדין ממליצים ללקוחותיהם לפעול בהן בהקשר זה.

<sup>33</sup> רוזן-צבי (לעיל הערה 18), עמ' 129.

<sup>34</sup> שם, עמ' 128. <sup>34</sup> ראו למשל את המאמר הבא: 'מרוץ סמכויות - הקדם את בן זוגך במאבק הגירושין', מתוך אתר חברת עורכי הדין עזריאלנט בישראל. הכתבה סוקרת את האסטרטגיות השונות שעורכי הדין ממליצים ללקוחותיהם לפעול בהן בהקשר זה.

<sup>34</sup> רוזן-צבי (לעיל הערה 18), עמ' 129.

<sup>34</sup> שם, עמ' 128.

<sup>35</sup> שם, עמ' 127.

## 2. פרק שני: הצעות פתרון שהועלו בעבר

### מבוא

ההכרה בבעייתיות שבמירוץ הסמכויות הלכה וגברה במהלך השנים, ובשנים האחרונות נוצר דיון ציבורי רחב בעניין, המשתקף בהצעות החוק הרבות שהוגשו ובמספר ועדות שדנו בנושא. בטרם נציג את ההצעה שלנו בפרק השלישי, אנו רואים לנכון לבחון הצעות קודמות ולעמוד על היתרונות והחסרונות שלהם. בפרק הנוכחי נסקור חמש הצעות מרכזיות לפתרון הבעיה שהוצגו בעבר והגיעו לכדי הצעה ממשית. חלקן מתפרטות לכמה גוונים ומנגנונים משפטיים ונציין זאת בקצרה. עוד נוסיף בסוף הפרק סקירה קצרה של הצעות נוספות שהועלו אך לא קודמו מעבר לעצם הרעיון.

### 2.1. הצעת פרופ' רוזן-צבי וארגון "מבוי סתום"

פרופ' אריאל רוזן-צבי הוא הראשון שניסה לפתור את הבעיות של מירוץ הסמכויות, עוד בטרם הוקמו בתי המשפט לענייני משפחה. את הצעתו פרסם במסגרת דו"ח הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה בישראל (1986), ולאחר מכן גם במאמר נפרד.<sup>36</sup> ברוח הצעה זו גיבשה גם עו"ד בתיה כהנא-דרור מארגון "מבוי סתום" את הצעתה, והצעות ברוח זו – עם הבדלים דקים ביניהם – הונחו על שולחן הכנסת על ידי מספר חברי כנסת בכנסות ה-18 וה-19.<sup>37</sup>

הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה הגישה דו"ח בכסלו התשמ"ז (דצמבר 1986) לשר המשפטים אברהם שריר בהתייחס למכלול דיני המשפחה. בוועדה השתתפו, מלבד רוזן-צבי, שבעה חברים נוספים.<sup>38</sup> בניגוד לדעת שאר חברי הוועדה (למעט עו"ד עטרה הלל, נציגת ארגון הנשים ויצ"ו), הוסיף רוזן-צבי המלצות הנוגעות לשאלת מירוץ הסמכויות, שעליה הייתה מחלוקת האם היא נכללת בתחום סמכותה של הוועדה.

<sup>36</sup> אריאל רוזן-צבי, 'הלכת "הכריכה" ו"מירוץ הסמכויות" והשפעתם על המשפחה ודיני המשפחה', עיוני משפט יד (1989), עמ' 67-99.

<sup>37</sup> ראו למשל: עליזה לביא, הצעת חוק ביטול מרוץ הסמכויות (תיקוני חקיקה), התשע"ג-2013; אורלי לוי ואלעזר שטרן, הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון – ביטול כריכה), התשע"ג-2013.

<sup>38</sup> בראש הוועדה עמד שופט בית המשפט המחוזי, אלישע שינבויים, ועמו היו חברים בה פרופ' נחום רקובר (אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה), שופט בית המשפט המחוזי, אהרן מלמד, ועורכי הדין שמואל בוקובסקי, עטרה הלל, אבנר מנוסביץ ואריה קורץ.

לפי רוזן-צבי ישנו כיוון פיתרון אחד בלבד: "קביעת ערכאת שיפוט אחת המוסמכת לדון בעניין, כשלאחרת סמכות מקבילה בהסכמת כל הצדדים".<sup>39</sup> זאת ניתן ליישם לדעתו באחת משלוש הדרכים הבאות:

- (1) מסירת הסמכות הראשונית לבית הדין הרבני, והקניית סמכות בהסכמה לבית המשפט.
- (2) מסירת הסמכות הראשונית לבית המשפט, והקניית סמכות בהסכמה לבית הדין הרבני.
- (3) הקניית סמכות לבית הדין הרבני למשך פרק זמן מוגבל (שנה או שנתיים), שאם בתוכו לא יגיע לחיוב או כפיית גט תועבר הסמכות לבית המשפט.

את האפשרות הראשונה והשלישית דוחה רוזן-צבי מטעמים של פגיעה באינטרסים של הנשים עקב הדין השונה בבית הדין הרבני. באפשרות השלישית מצומצמת לכאורה הפגיעה בנשים, אך לדעתו נוסף בה סרבול רב והארכת זמן מיותרת של הדיונים במקרים רבים, במיוחד בשל הקניית האפשרות לסכל דיונים שנפתחו כבר בבית המשפט, על ידי הגשת תביעת גירושין.<sup>40</sup>

כאמור, גישה זו הנחתה את ארגון "מבוי סתום", וברוח זו כתבה עו"ד בתיה כהנא-דרור את הצעתה המותרת סמכות בלעדית לבתי המשפט לענייני משפחה, ומאפשרת לבית הדין הרבני לדון בעניין רק בהסכמת שני הצדדים.<sup>41</sup> בעידוד הארגון הונחו על שולחן הכנסת הצעות שונות לביטול סעיף 3 לחוק או שינויו מספר פעמים בכנסות ה-18 וה-19.

יתרונה של ההצעה בפשטותה, אך זו גם חסרונה. היא מבקשת להוציא את הסמכות מבית הדין הרבני כמעט לחלוטין, מתוך גישה השוללת את דרכי הדיון והפסיקה של בית הדין הרבני. כך, עיקר הדיון של רוזן-צבי (מעבר להבהרת הבעייתיות שבמירוץ הסמכויות עצמו) הוא ביקורת על בית הדין הרבני כמי שפוגע ב"צד החלש" ובמי שהוקנו לו זכויות על ידי החקיקה ופסיקה הישראלית, בדרך כלל נשים. בהצעות החוק הנוכחיות הנימוקים אמנם ניטרליים, אך נראה שהן מקודמות גם על מנת להיאבק בבתי הדין הרבניים. ההצעה מכירה רק באופן חלקי ביותר בצורך או באפשרות של ערכאות מקבילות במציאות התרבותית המורכבת של מדינת ישראל, מעמידה קשיים בפני מי שעשוי להיות מעוניין לדון בפני בית דין רבני ומתייחסת לבית הדין הרבני כמוסד בעייתי. אין ספק שהישימות הפוליטית

<sup>39</sup> דין וחשבון הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה, ירושלים, כסלו תשמ"ז, דצמבר 1986,

עמ' 5.

<sup>40</sup> שם, שם.

<sup>41</sup> ראו: <http://www.mavoisatum.org/Image/uploaded/Samchut%20shiput.pdf>

של הצעה כזאת היא נמוכה והיא תיתקל בהתנגדות גורפת מצד הציבור הדתי.

## 2.2. הצעת מרכז רקמן

הצעה זו דומה להצעה הקודמת, אלא שהיא אינה נוטלת את הסמכות מבית הדין הרבני באופן מוצהר. במקום זאת, היא מקנה לנתבע בבית הדין הרבני את הכוח להעביר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה. לפי הצעה זו:

"הוגשה לבית דין רבני תביעת גירושין בין יהודים, אם על ידי האישה ואם על ידי האיש, תינתן לצד שכנגד אפשרות להגיש לבית המשפט לענייני משפחה תביעה בעניינים הנלווים לגירושין, בתוך 30 יום מיום המצאת התביעה".<sup>42</sup>

לפי ההצעה, אם הגיש אחד מהצדדים תביעת גירושין בבית הדין הרבני – רק אם הצד שכנגד הגיש תביעה מקבילה בתום 30 יום הסמכות תועבר לידי בית המשפט לענייני משפחה. כך, מבלי לשנות את מעמדו של בית הדין הרבני, יוצרת ההצעה מצב שאם אחד הצדדים מעוניין להעביר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה, הוא יכול לעשות כן ללא תלות בקדימות שבין התביעות.

גם הצעות חוק מסוג זה הועלו בשנים האחרונות.<sup>43</sup> ההבדל המרכזי בין הצעות אלו להצעות שבסעיף הקודם הוא, שכאן הרוצה להידון בבית המשפט לענייני משפחה נדרש לעשות פעולה אקטיבית ולהגיש תביעה, בעוד בהצעות שבסעיף הקודם, כל תביעה תידון בבית המשפט לענייני משפחה, אלא אם כן הובעה הסכמה הדדית מראש. הבדל משמעותי נוסף הוא שמירת מעמדם העקרוני של בתי הדין הרבניים, גם אם סמכותם בפועל מצומצמת.

העידונים והאיזונים שבהצעה זו מהווים יתרון לעומת ההצעה הקודמת, אולם גם כאן אין למעשה בחירה מהותית של הצדדים בבית הדין הרבני או בבית המשפט לענייני משפחה, אלא בחירתם נובעת מתוך שיקולי אינטרסים בלבד. נראה כי בהצעה זו, אם לא הוגשה תביעה לבית המשפט לענייני משפחה, מוקנית לבית הדין הרבני באופן אוטומטי הסמכות לדון בעניינים הנלווים, אך הדבר לא מובהר לגמרי. למעשה, גם הצעה זו מנסה

<sup>42</sup> 'נייר עמדה הצעת חוק ביטול מירוץ סמכויות', באתר מרכז רקמן.

<sup>43</sup> ציפי חוטובלי, עינת וילף, מאיר שטרית, אורית זוארץ ואורי אורבך, הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון – מרוץ הסמכויות), התש"ע-2010; יצחק הרצוג, הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון – מרוץ הסמכויות), התשע"ב-2012.

לפתור את סוגיית המירוץ על ידי כיפופו של בית הדין הרבני. בנוסף, עדיין ישנו אלמנט של זמן בשאלת הסמכות, כך שמהו מן המירוץ והשפעותיו השליליות עדיין נשאר.

### 2.3. הצעת אמנת גביזון-מדן

בראשית שנת 2003 פרסמו פרופ' רות גביזון והרב יעקב מדן את הצעת ההסדר בנושאי דת ומדינה המכונה "אמנת גביזון מדן", המהווה את סיכומם של דיונים בנושאי דת ומדינה שהחלו בשנת 1999. הפרק השני בהצעה עוסק ב"מעמד אישי – נישואין והתרת נישואין", והסעיף השישי שלו מתייחס לעניין מירוץ הסמכויות:

"הכרעות לגבי הנישואין, למעט החלטות על תוקף הנישואין או חלותם, תיעשינה בבית משפט או בבית דין לפי החלטת הצדדים. לא הסכימו הצדדים – יידון העניין בפני טריבונל מיוחד, שיורכב משופט אזרחי, דיין ושופט אזרחי הרואה עצמו כפוף לדין הדתי".<sup>44</sup>

הצעה זו מתייחסת לבתי הדין הרבניים ולבתי המשפט לענייני משפחה באופן שווה, ודורשת הסכמה הדדית בכדי להקנות סמכות לאחד מהם ובכך היא אינה מנסה לפתור את סוגיית מירוץ הסמכויות באמצעות כיפוף של אחד מהצדדים אלא באמצעות פשרה.

כאשר אין הסכמה בין הצדדים (מצב שייווצר כנראה בחלק גדול מהמקרים), מוצע באמנה להקים את הטריבונל המיוחד הנזכר לעיל. המנגנון החדשני הזה מעורר בעיות שעל רובם עמדה כבר גביזון עצמה בדברי ההסבר שלה לאמנה, ולכן גם הוא נראה כקשה ליישום: למשל, כלל לא ברור כיצד יוגדר "שופט אזרחי הכפוף לדין הדתי", ועל פי אילו עקרונות, אם בכלל, ידון הטריבונל. כמו כן, סביר להניח שדיינים הרואים עצמם כפופים לדין תורה מוחלט לא יסכימו לשתף פעולה עם מנגנון כזה.<sup>45</sup>

### 2.4. הצעת ועדת שנהב

ועדת שנהב התכנסה בשנת 2005 ועסקה במכלול ההיבטים של ההתדיינות המשפטית בענייני משפחה, ובפרט ביחס שבין הסכסוך האישי ובין ההליך המשפטי. הוועדה התייחסה באופן ספציפי למירוץ הסמכויות כגורם המשפיע על הקצנת עמדות והאצת ההתמקדות במאבק משפטי.

<sup>44</sup> רות גביזון ויעקב מדן (לעיל הערה 25), עמ' 201.

<sup>45</sup> שם, עמ' 203-204.

בעקבות דוח הוועדה הוכן תזכיר חוק המציע חוק חדש בשם, "חוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה (יישוב מוקדם של הסכסוך)".<sup>46</sup> לפי ההצעה, כל דיון בנושאי משפחה ייפתח אך ורק ב"בקשה ליישוב סכסוך", שתכלול רק את העניינים שלגביהם המבקש מעוניין לתבוע, ללא כל פירוט של טענות או עובדות. בעקבות הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישה שבעקבותיה יצטרכו להודיע האם הם מסכימים להמשך תהליך יישוב סכסוך, או שהם מעוניינים בהתדיינות משפטית.

לפי הצעה זו, במשך התקופה שעד לפגישה ולהודעה, וכן בתקופת קיומו של הליך ליישוב סכסוך בהסכמה, לא תהיה אפשרות להגיש תובענה או לקיים דיון משפטי בהליך, למעט הגשת בקשה אחרת ליישוב סכסוך בנושאים שלא פורטו בבקשה הקיימת. מרגע שהופסק ההליך ליישוב סכסוך, אם מגיש הבקשה יגיש תובענה לאותה ערכאה בתוך תקופה של 30 יום, תיחשב התובענה כהמשך הבקשה המקורית ומועד הגשת הבקשה יהיה המועד הקובע. אם לא יגיש בתוך תקופה זו, תימחק הבקשה.

בהצעה זו מירוץ הסמכויות נותר על כנו, אלא שיש התמודדות עם השפעותיו השליליות באמצעות ההליך ליישוב סכסוך. מניעת הפירוט בבקשה הראשונית, כמו בהליך גישור, מקלה על השגת הסכמה ומתמודדת עם הבעיה של התחפרות משפטית, אך עדיין שלבו הראשון של הדיון נעשה מתוך אותו מירוץ הגורם לכל אחד מבני הזוג לנסות "לתפוס" את הערכאה הנוחה לאותו צד, וכך המירוץ איננו מגיע לידי פתרון.

## 2.5. הצעת ועדת דיכובסקי

ביוני 2010 מינה שר המשפטים דאז יעקב נאמן ועדה לבחינת נושא מירוץ הסמכויות. בראש הוועדה הועמד הדיין שלמה דיכובסקי, ולצידו ישבו השופט (בדימוס) יצחק שנהב, פרופ' דב פרימר, פרופ' רות הלפרין-קדרי ועורכי הדין יוסי מנדלסון, בת שבע שרמן-שני ומוריה כהן. בחודש יולי 2011 מסרה הוועדה מסקנות ביניים לשר המשפטים. המסמך התפרסם בכלי התקשורת על אף שלא פורסם באופן רשמי.<sup>47</sup>

ההצעה כוללת את המסקנות העקרוניות של ועדת שנהב, וקובעת כי כל בקשה בענייני משפחה תיפתח אך ורק בבקשה ליישוב סכסוך. תוך שלושים יום יידרשו המתדיינים להגיע להסכם על הערכאה בפניה הם מבקשים לדון. הצדדים יתבקשו לבחור בין 3 מסלולים: (1) התדיינות בבית

<sup>46</sup> לתזכיר הצעת חוק ראו: [http://www.misgav-adr.co.il/upload/TAZKIR\\_HATZACH.pdf](http://www.misgav-adr.co.il/upload/TAZKIR_HATZACH.pdf)

<sup>47</sup> המסמך הובא במלואו בכתבתו של יוסי וייס, 'ועדה שהקים השר נאמן בחשאי תמליץ: לרוקן סמכויות בתי הדין', אתר כיכר השבת, 14.8.2011.

הדין הרבני על פי דין תורה, 2) התדיינות בבית הדין הרבני על פי הדין האזרחי, 3) התדיינות בבית משפט לענייני משפחה.

תורף ההצעה הוא בכך שאם הליך הגישור ייכשל ובני הזוג לא יגיעו להסכמה, הסמכות תיוותר בידי בית המשפט לענייני משפחה.

יחד עם שאלת מירוץ הסמכויות כרכה הוועדה גם את שאלת סמכות השיפוט של בתי הדין הרבניים בסכסוכים ממוניים. ההצעה קובעת כי תוענק לבתי הדין הרבניים סמכות לדון בסכסוכים ממוניים בכל עניין שניתן להעביר את הדיון בו לבוררות, אם הצדדים הסכימו שהעניין יתברר בבית הדין הרבני. יש להדגיש שהדבר אינו קשור כלל לשאלות גירושין ונישואין, ומדובר בסמכות הניתנת לבתי הדין הרבניים לדון בסכסוכים ממוניים עבור אנשים הפונים אליהם בהסכמתם, סמכות שהייתה להם בעבר, וכאמור בפרק הראשון בוטלה על ידי בג"צ ב-2006.<sup>48</sup>

בעקבות פרסום מסקנות הביניים הותקפה הוועדה והרב דיכובסקי עצמו, בעיקר בידי גורמים דתיים, ולבסוף הוחלט לצרף דיינים נוספים לוועדה ולהמשיך את הדיונים. עם זאת, הוועדה לא כונסה מאז ודו"ח סופי לא נכתב.<sup>49</sup>

יתרונות הוועדה נעוצים בראש ובראשונה בהסכמה הרחבה יחסית שגובשה בה, מהרב דיכובסקי ועד נציגות ארגוני הנשים. היא מציגה יתרונות חשובים לשני הצדדים – הן לבית הדין הרבני שמקבל סמכות ראשונית רחבה לדון בעניינים רבים בהסכמת הצדדים לפי דין תורה, והן לבתי המשפט לענייני משפחה המקבלים את הסמכות כאשר אין הסכמה בין הצדדים. הוספת אלמנט הגישור מצרפת את יתרונות ההצעה של ועדת שנהב. החיסרון המרכזי בהצעה הוא בכך שהסיכוי שאכן תושג הסכמה בעניין זה בשלב הגירושין אינו גבוה. למעשה, ההצעה פותרת את מירוץ הסמכויות בעיקר על ידי החלשת כוחו של בית הדין הרבני, ולכן היא עוררה את התנגדותם של הגורמים הדתיים שמנעו את יישום מסקנותיה.

## 2.6. הצעות נוספות

בנוסף להצעות שהוזכרו לעיל, הועלו עוד כמה הצעות שלא הגיעו לכדי ניסוח של הצעת חוק וניסיון ממשי לקידומן:

<sup>48</sup> הוועדה אף הציעה שבבוררות זו, שלא כמו בבוררות רגילה, פסקי הדין ייאכפו ללא אישור שיפוטי נוסף של בית משפט. למעשה, לפרט זה אין משמעות מרחיקת לכת, כיוון שהאישור השיפוטי לפסקי הדין הניתנים בבוררות היא בעיקרו פרוצדורה טכנית ובתי המשפט יכולים להתערב בפסקי הדין הללו רק במקרים חריגים.

<sup>49</sup> ליאת נטוביץ-קושיצקי, 'מירוץ הלפיד', מקור ראשון, גיליון 852, מוסף צדק, 6.12.2013.

1. הגרלה/אקראיות: במסגרת מאמר מקיף על התועלת שבשילוב אקראיות במשפט,<sup>50</sup> מציע ד"ר אורי אהרונסון שימוש בהגרלה (בסיכויים שווים או שונים, בהתאם לקביעה מראש) בכדי לפתור מצבים של סמכות כפולה לערכאות שונות, ובכלל זה מירוץ הסמכויות בענייני גירושין. לטענתו, התועלות בכך רבות – והעיקרית שבהן נעוצה במישור של "צדק חלוקתי". באופן בסיסי מדובר במשאב שאינו ניתן לחלוקה, ובמקרים כאלה מוצאים שימוש בהגרלה ככלי להכרעה. אך למעשה אף מעבר לכך – במצב הנוכחי, כאשר ניתנת לתובע אפשרות הבחירה, היתרון מצוי בידי בעלי דין מתוחכמים, בעלי ממון ועורכי דין ממולחים, או מוסדות ותאגידים המופיעים בבית המשפט באופן תדיר, ויודעים לפעול בו ביעילות, והאקראיות תמנע מהם יתרון זה.

הצעה זו אמנם פותרת את המירוץ בצורה של פשרה, אך היא גורמת לכך שהדיון מתנהל בערכאה שאינה תואמת את תפיסת עולמם של בני הזוג, וקשה להתייחס אליה באופן רציני.

2. זכות הבחירה לנתבע: במסגרת ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת בדצמבר 2013<sup>51</sup> הציג הרב והטוען הרבני יוסף וסרמן (יו"ר לשכת הטוענים הרבניים לשעבר), הצעה שהניח לפני ועדות שדנו בסוגיה. לפי הצעתו, יוקם מרכז גישור במקום ניטראלי שיורכב מעו"ד, טוען רבני ועובדת סוציאלית. בנוגע למירוץ הסמכויות עצמו הציע וסרמן לתת את הכוח לקבוע את הסמכות דווקא בידי הנתבע. המטרה שלו בכך היא לחזק את הליכי הגישור ולמנוע הגשת תביעות מיידיית.

להצעה זו מספר חסרונות: ההצעה תיצור מצב הפוך, שבו בני זוג "יישארו בכוח" האחד עם השני על אף שהקשר עלה על שרטון רק בשל החשש שלהם להגיש ראשונים את תביעת הגירושין ובכך לתת כוח לצד השני. יתרה מכך, הצעה זאת אף תיצור מוטיבציה לכל אחד מבני הזוג לאמלל את הצד השני בכדי לגרום לו להגיש תביעת גירושין. בנוסף, ההצעה אינה גורמת לכך שבני הזוג ידונו בערכאה התואמת את תפיסת עולמם, והיא משאירה עדיין מרחב גדול לתמרון, מיקוח ומניפולציות.

3. "יחלוקו": בעת שניהן כמנכ"ל בתי הדין הרבניים הציע הרב אלי בן דהן, כיום סגן השר לשירותי דת, לחלק את התחומים שעליהם נסוב מירוץ הסמכויות (חלוקת רכוש, מזונות ומשמורת ילדים) כך שחלקם יהיה בסמכות בתי הדין הרבניים וחלקם בסמכות בתי המשפט לענייני משפחה.

<sup>50</sup> אורי אהרונסון, 'שיהיה במזל: על אקראיות בסדרי הדין', בתוך: משפט חברה ותרבות: פרוצדורות, טליה פישר ויששכר רוזן-צבי (עורכים), עתיד להתפרסם בקרוב. לקישור למאמר עצמו ראו:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2339158](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2339158)

<sup>51</sup> הכנסת התשע-עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 49 מיישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, יום שלישי, ז' בטבת התשע"ד (10 בדצמבר 2013).



גם בהצעה זו ישנו כיוון של פשרה, אך עדיין ניטש הוויכוח על אופן החלוקה של התחומים השונים בין הצדדים. בנוסף, הדבר ייצור סיטואציה בעייתית שבה התחומים השונים הכרוכים בגירושין הקשורים זה בזה באופן מהותי יידונו על ידי ערכאות שונות שאינן מתואמות האחת עם השנייה.

### 3. פרק שלישי: הצעת המכון לאסטרטגיה ציונית

#### מבוא

עיקרה של ההצעה המוצגת בפרק זה נעוץ בכך שהחלטה על הערכאה שבה יתבצע הדיון בעניינים הנלווים להליך הגירושין תתבצע כבר בשלב הרישום לנישואין. כתוצאה מכך, ההצעה כוללת עוד מספר שינויים נוספים במעמד הערכאות השונות.

בחלקו הראשון של הפרק נציג את סעיפי ההצעה ונצטרף להם דברי הסבר קצרים, בחלקו השני נעמוד על היתרונות של ההצעה, ובחלק השלישי נתמודד עם טענות היכולות לעלות כנגדה.

#### 3.1. ההצעה

##### סעיף 1

יבוטל מירוץ הסמכויות הנהוג כיום. בשלב הרישום לנישואין בני הזוג יקבעו באיזו ערכאה הם ידונו בעניינים הכרוכים בהליך הגירושין במצב שבו הם יעמדו בפני הליך כזה. יודגש כי הכוונה היא לחלוקת רכוש, מזונות ומשמורת ילדים, אך הגירושין עצמם ומתן הגט יישארו בסמכות בתי הדין הרבניים בלבד.

בפני בני הזוג יעמדו בשלב הרישום לנישואין שתי אופציות:

1. בית המשפט לענייני משפחה.
2. בית הדין הרבני (וכאשר מדובר בבני דת אחרת יהיה זה בית הדין של אותה דת).

##### סעיף 2 (על בסיס ועדת שנהב)

כל דיון בנושאי משפחה ייפתח אך ורק ב"בקשה ליישוב סכסוך", שתכלול רק את העניינים שלגביהם המבקש מעוניין לתבוע, ללא כל פירוט של טענות או עובדות. בעקבות הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישה שבעקבותיה יצטרכו להודיע האם הם מסכימים להמשך תהליך יישוב סכסוך, או שהם מעוניינים בהתדיינות משפטית. במשך התקופה שעד לפגישה ולהודעה, וכן בתקופת קיומו של הליך ליישוב סכסוך בהסכמה, לא ניתן להגיש תובענה או לקיים דיון משפטי בהליך, למעט הגשת בקשה אחרת ליישוב סכסוך בנושאים שלא פורטו בבקשה הקיימת.

דברי הסבר: מטרתו של הכתוב בסעיף זה היא לצמצם את המאבקים בהליך הגירושין וליצור באופן ממשי את האופציה למשא ומתן ולגישור.

סעיף 3

בני זוג שבשלב הרישום לנישואין הסכימו על בית הדין הרבני כערכאה שאליה הם מעוניינים לפנות במצב של גירושין, יעמדו בשלב הגירושין בפני בחירה נוספת:

1. בית הדין הרבני הדין על פי דין תורה, אך מחויב גם בדינים האזרחיים ובתקדימים המשפטיים שנקבעו בבתי המשפט האזרחיים (המצב הנהוג כיום).

2. בית הדין הרבני הדין על פי דין תורה בלבד (כבוררות).  
דברי הסבר: כיום מחויב בית הדין הרבני לדון לפי עקרונות השוויון על פי הלכת בבלי מ-1992. כמו כן, קיימים חוקים המחייבים את בתי הדין הרבניים כדוגמת חוק יחסי ממון בין בני זוג תשל"ג-1973, הקובע את חלוקת הרכוש בין בני הזוג בזמן גירושין ומחייב גם את בתי הדין הרבניים. על פי הצעתנו, תעמוד בפני הזוג הבחירה האם הם מעוניינים שהדיון יהיה כבוררות על פי דין תורה בלבד, ובכך לא יחולו עליו הדינים האזרחיים והלכת בבלי, כפי שהם לא חלים כיום על דיני בוררות. סעיף זה הנו ברוח הצעת ועדת דיכובסקי שהוצגה לעיל בפרק השני וברוח דבריה של פרופ' רות גביזון באמנת גביזון-מדן, כי במצב של הסכמה בין בני הזוג, "בתי הדין ימשיכו – אם ירצו בכך – לפסוק על-פי דיניהם ועל-פי פרשנותם לדינים אלה, אך מי שיידון בפניהם יעשה זאת מתוך בחירה והסכמה. במצב זה נראה לנו כי נכון יהיה שבג"צ יתייחס לפסיקת בתי הדין הרבניים כמעין בוררות המבוססת על הסכמת הצדדים, ולא תהיה לו עילה להתערב בשל כך שעקרונות הפעולה של בתי הדין אינם נראים לו הוגנים".<sup>52</sup>

למעשה, נראה שתפיסה זו מקובלת גם על השופט ברק עצמו בפסק דין בבלי. כאשר ברק עומד בפסק הדין על ההבדל הקיים לכאורה בין דבריו ובין פסיקת בג"צ בפרשת בעהם<sup>53</sup> – שם בג"צ קיבל את החלטת דין המשפט העברי בנוגע למתנה שקיבלו בני הזוג – הוא טוען כך:

"נראה לי כי ביסוד פרשת בעהם עומדת העובדה שהצדדים פנו לבית הדין הרבני מתוך הסכם... הסכמה זו עשויה להתפרש אולי כהסכמה להחלת המשפט העברי על דין המתנה".<sup>54</sup>

כך גם בסעיף אחר בפסק דין בבלי טוען ברק, כי "במספר מקרים פנו הצדדים לבית הדין הרבני בהסכמה. הסכמה זו עשויה היתה להתפרש

<sup>52</sup> רות גביזון ויעקב מדן (לעיל הערה 25), עמ' 202.

<sup>53</sup> בג"צ 609/92, לינדה בעהם נ' בית הדין הרבני הגדול.

<sup>54</sup> בג"צ 1000/92, חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול – ירושלים, סעיף 35.

לעתים כמשתרעת גם לעניין הדין אשר יש להחילו על ההיבטים האזרחיים של הסכסוך".<sup>55</sup>

#### סעיף 4

כאשר שני בני הזוג מחליטים ביחד בשלב הגירושין כי הם מעוניינים לדון בערכאה אחרת מזו שעליה הסכימו בשלב הרישום לנישואין – הם יכולים לעשות זאת.

### 3.2. יתרונות ההצעה

1. היתרון המרכזי: סוף למצב העגום של מירוץ הסמכויות. על פי ההצעה, הליכי גירושין יוכלו להתנהל בצורה ראויה ולא מתוך איבה וחשאינות בין בני הזוג. התפיסה היא שבשלב הגירושין בני הזוג מתקשים להגיע להסמכות כיוון שכל אחד מעדיף לבחור את הערכאה השיפוטית על פי כדאיות רגעית. כאשר ההכרעה תעבור לשלב הנישואין יגיעו בני הזוג להסכמה על פי אורח חייהם האמתי. כמו כן, ההתדיינות הארוכה בבתי המשפט על המערכת הרשאית לדון בכל מקרה תיפסק וכך ייחסך כסף רב וזההליך יהיה זריז יותר. יש לציין שבניגוד לרוב ההצעות שהועלו, הצעה זו פותרת את מירוץ הסמכויות מבלי לכופף את אחד מהצדדים, ובכך היא מהווה מעין סוג של פשרה אמיתית לבעיית מירוץ הסמכויות.

2. תחרות וייעול: ההצעה תיצור מצב של תחרות בין שתי הערכאות, ובכך תביא לייעול של המערכות. אם בית המשפט לענייני משפחה או בית הדין הרבני יגרום לסחבת או ידון באופן שאינו ענייני הדבר יפגע במוניטין שלו ויגרום לזוגות הנישאים לבחור את הערכאה המקבילה.

3. ביטול הכפייה הדתית: לפי ההצעה, תבוטל התופעה הרווחת שאדם שאינו רואה עצמו כפוף לדין הדתי מוכרח להגיע לבית הדין הרבני בעל כורחו, רק משום שהצד השני "סחב" אותו כי חשב שהדבר ייטיב עמו. למעשה, גם להפך, אדם הרואה עצמו כפוף לדין הדתי לא יחויב להתדיין בערכאה חילונית.

4. צמצום הכפייה על בתי הדין הרבניים: ההצעה תייתר באופן חלקי את הלכת בבלי (1992) שחייבה את בתי הדין הרבניים לדון לפי עיקרון השוויון ולפי הדינים האזרחיים גם כאשר הדבר מנוגד לדיני ההלכה. לציבור הדתי החפץ בכך תינתן האפשרות לדון על פי דין תורה, אך מבלי שהדבר ייכפה על איש.

<sup>55</sup> שם, סעיף 26.

5. עדיפות מבחינה הלכתית: אחת הסיבות להעצמת מירוץ הסמכויות היא תפיסת בתי הדין הרבניים את הדיון בבתי המשפט לענייני משפחה כאיסור הלכתי של דיון ב"ערכאות" (בתי משפט חילוניים-אזרחיים). לפי חלק מהדעות בהלכה, הקדמת ההחלטה על ערכאת השיפוט של הגירושין לשלב הנישואין פותרת את הבעיה הזו. כך הראה הרב שלמה דיכובסקי כברך אגב, כאשר דן במעמדו ההלכתי של פסק דין בבלי, על בסיס ספר הפסיקה "אורים ותומים" של הרב יהונתן אייבשיץ (המאה ה-18):

"באורים ותומים (תומים, כו, ד) כתב שאין איסור ערכאות אם מתנים הצדדים מראש לדון בהם. ואלו דבריו: 'וצריך לומר אי (-אם)<sup>56</sup> התנה כן בשעה שנפל ביניהם דברי ריבים פשיטא דלא מהני (-מועיל) תנאי וקנין לעבור (על) דברי תורה. רק (אם) הוא כתב כן מתחילה בעת כתיבת השטר בקנין סודר לדון בדיני גויים, אם כן לא הייתה כוונתו לייקר שם עבודה זרה... ואין כאן תנאי לעבור על דברי תורה בהחלט, כי תנאו היה שחברו יקיים דיני אומות העולם."<sup>57</sup>

על דברים אלה הוסיף הרב דיכובסקי: "משמעות הדברים כי הסכמה שקדמה לסכסוך המשפחתי – כמו הסכם קדם נישואין – לדון בערכאות, אינה עבירה ואינה בניגוד להלכה."<sup>58</sup>

### 3.3 התנגדויות צפויות ומענה

1. פגיעה בתקופת טרום החתונה: הכפייה על בני הזוג להחליט בשאלה ההיפותטית של הגירושין בטרם החתונה מעוררת אי נוחות בשל הפגיעה שהדבר יוצר לכאורה בממד הרומנטי של תקופה זו. כמו כן, יהיו שיטענו שהדבר אף יכול להביא לחיכוך שאינו מחויב המציאות בין שני בני הזוג בשלב הנישואין.

מענה: התנגדות זו במובנים מסוימים דווקא מעידה על יתרון של ההצעה. אם ישנם פערים בין בני הזוג בנושא זה הרי שהם מלמדים על פער מהותי שמן הראוי שהם יהיו מודעים אליו וילבנו אותו טרם הנישואין ולא יטשטשו אותו. למעשה, ההצעה – כמו הסכמי קדם נישואין – יוצקת תוכן מחודש לנוהג הכתובה המסורתית שבחר שלא להתעלם מהליכי גירושין היפותטיים אלא להסדיר אותם בטרם החתונה.

<sup>56</sup> הסוגריים מכאן והלאה הם הוספה שלנו בכדי לבאר את דברי הרב אייבשיץ.

<sup>57</sup> הדברים מופיעים כ"נספח: תגובת הרב שלמה דיכובסקי" למאמרו של הרב אברהם שרמן, "הלכת השיתוף" - אינה מעוגנת בדיני ישראל, תחומין יט (תשנ"ט), עמ' 219.

<sup>58</sup> שם, שם.

2. פגיעה בנשים מוחלשות: ישנה טענה שנשים מוחלשות יחתמו בשלב הנישואין על כך שהן מעוניינות בבית הדין הרבני בשל חוסר מודעות, למרות שהדבר נוגד את האינטרס שלהן.

מענה: גם אם יש צדק מסוים בטענה זו, הרי שהיא מציגה פטרנליזם מוגזם. אם על פי חוקי המדינה מדובר בנשים בוגרות די הצורך בכדי להבין את ההשלכות של חתונה והבאת ילדים לעולם, קשה לומר שהן אינן בוגרות די הצורך בכדי לקבוע את הערכאה המועדפת עליהן להליך גירושין היפותטי. בנוסף, ההצעה קובעת כי ההחלטה האם הדיון בבית הדין הרבני יתקיים על פי דין תורה גמור (שנהוג לומר שנוטה לטובת הגבר) או על פי הדין האזרחי תתקבל רק בשלב הגירושין עצמם, כך שרק אם שני הצדדים מעוניינים בכך יתקיים דין תורה גמור.

3. כבילת בני הזוג: ישנה טענה שלא ניתן לחייב אדם להתגרש על בסיס מה שקבע בצעירותו שנים רבות קודם לכן. הרי אנשים רבים משנים את אורחות חייהם וחוזרים בשאלה/בתשובה.

מענה: יש לציין כי כאמור לעיל, אם שני בני הזוג יהיו מעוניינים להחליף את הערכאה שעליה חתמו בצעירותם הם כמובן יוכלו לעשות זאת בהחלטה משותפת. במצב שבו רק אחד מהם רוצה להחליף את הערכאה בגלל ששינה את אורחות חייו איננו רואים כל סיבה לתת לו עדיפות על פני הצד השני, והפתרון שבו הולכים אחר הרישום בשלב הנישואין עדיף אלפי מונים על פני המצב של מירוץ הסמכויות. בהקשר זה חשוב לציין, כי בני אדם חותמים על חוזים רבים שיש בהם התחייבות כלפי העתיד, והם לוקחים עליהם אחריות. כך למשל, אדם חרדי שמתחייב בחוזה לתרום לישיבה סכום מסוים למשך כמה שנים – אינו יכול לחזור בו גם אם חזר בשאלה וכבר אינו רואה עוד ערך בלימוד תורה בישיבה.

### 3.4. הצעה לשלב הביניים

ההצעה שהוצעה לעיל פותרת למעשה את מירוץ הסמכויות מכאן והלאה, אך לגבי זוגות שכבר נישאו היא איננה מציגה פיתרון. עם זאת, אנו סבורים שיש לקדם אותה בשל כך שהיא ההצעה הטובה ביותר שניתן להציע. בנוסף, נתוני הלמ"ס מלמדים כי כ-50% מקרב הזוגות שמתגרשים עושים זאת בעשור הראשון למשך נישואיהם, ומכאן שתוך שנים ספורות ההצעה תהווה פיתרון עבור רוב הזוגות המתגרשים.

עם זאת, בסעיף זה נציג הצעה להתמודד עם המירוץ בשלב הביניים - עבור זוגות שכבר נישאו. בעינינו מדובר בהצעה הפחות גרועה מבין ההצעות שניתן להעלות והיא אכן רחוקה מלהיות אידיאלית, אך היא עדיפה בהרבה על המצב הקיים.

גם בהצעה זו אנו מבקשים למצוא דרך של פשרה שאיננה פוגעת באופן גורף בסמכויות בתי הדין הרבניים. לפיכך אנו מציעים לצמצם את סמכויות בתי הדין במירוץ הסמכויות ומנגד להחזיר להם את הסמכויות לדון בסכסוכים ממוניים, כמפורט להלן.

כמבוא בפרק הראשון, עד שנת 2006 היה שכיח שבתי הדין הרבניים היו דנים בסכסוכים ממוניים בין שני צדדים שונים כבוררים, בדיוק כמו בתי דין רבניים פרטיים. לעתים הדיונים היו בעניינים הנלווים לגירושין (לאחר הגט), ולעתים בין שני בני אדם המבקשים את בית הדין הרשמי כבורר ללא כל קשר לדיני משפחה. בשנת 2006 קבעה שופטת בג"צ, איילה פרוקצ'יה, כי "עיקרון החוקיות" מחייב שסמכותו של בית הדין הרבני הרשמי לדון בסכסוכים ממוניים כבוררים תעוגן בחקיקה מפורשת של הכנסת, וכל עוד לא קיימת חקיקה כזו הדבר נאסר עליהם. אנו מציעים כי כחלק מהפשרה בנוגע למירוץ הסמכויות תוסדר אפשרות זו בחוק. עם זאת, בשל העובדה כי בעבר קרה כי בלחץ הבעל האישה הסכימה לסמכות בית הדין הרבני כבורר כדי לזרז את קבלת הגט,<sup>59</sup> אנו מציעים שלא לתת את האפשרות למנות את בתי הדין הרבניים במהלך הסכם הגירושין כבוררים לעתיד.

במקביל לכך, יצומצמו סמכויות בתי הדין הרבניים במירוץ הסמכויות, אך כאמור רק במקרים של זוגות שנישאו לפני שחויבו בני הזוג לבחור את הערכאה המועדפת עליהם בשלב הרישום לנישואין. מבין ההצעות שהוזכרו בפרק השני, ההצעה של מרכז רקמן - לפיה במקרה שהוגשה תביעה לבית הדין הרבני תינתן לצד שכנגד אפשרות להעביר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה בעניינים הנלווים לגירושין, בתוך 30 יום מיום המצאת התביעה – נראית לנו כהצעה הגיונית, אך אנו סקפטיים לגבי הישימות הפוליטית שלה. לאור זאת אנו מציעים כי במקרה שהוגשה תביעה לבית הדין הרבני תינתן לצד שכנגד האפשרות להעביר את הדיון לבית המשפט לענייני משפחה רק באחת מהסוגיות הכרוכות בגירושין, על פי ראות עיניו. כך מצד אחד, יינטל בצורה חלקית העוקץ ממירוץ הסמכויות, ומנגד סמכויות בית הדין הרבני לא יצומצמו באופן גורף, כך שהישימות הפוליטית של ההצעה תעלה.

<sup>59</sup> יעקב פריידברג, 'המרוץ להרחבת סמכויות בתי הדין – על הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים', דעות 34 (התשס"ח-2007), עמ' 9.

## ביבליוגרפיה

### ספרות מחקרית

אבו רמדאן, מוסה ומונטרסקו, דניאל, 'שיפוט אסלאמי במדינה "יהודית ודמוקרטית": קואופטציה ואסלאמיזציה של שדה הדין השרעי' משפט וממשל יא, 2, תשס"ח

אבו רמדאן, מוסה, 'התפתחויות אחרונות באחזקת ילדים בבתי הדין השרעיים: בעקבות בג"צ 9740/05 פלונית נ' בית הדין השרעי לערעורים; בג"צ 1129/06 פלונית ואח' נ' בית הדין השרעי לערעורים', משפחה במשפט ב, תשס"ט

אהרונסון, אורי, 'שיהיה במזל: על אקראיות בסדרי הדין', בתוך: משפט חברה ותרבות: פרוצדורות, טליה פישר ויששכר רוזן-צבי (עורכים), עתיד להתפרסם בקרוב

אלגזי, יוסף, 'מעמד הקאדים מתערער אבל לאט', אתר הארץ, 15.9.2002  
גביוון, רות ומדן יעקב, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל – מהדורה זמנית, שבט תשס"ג ינואר 2003

דוברין, נורית, גירושין בישראל – היקף הגירושין וגורמים המשפיעים על הסיכויים להתגרש, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דצמבר 2005  
דו"ח מבקר המדינה 58 ב לשנת הכספים 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006, משרד מבקר המדינה (2008)

דיכובסקי, הרב שלמה, 'בתי הדין הרבניים ובתי המשפט האזרחיים: הרהורים על תחומי החיכוך שביניהם בענייני משפחה', מאזני משפט ד, תשס"ה

דין וחשבון הוועדה לבחינת יישום דיני המשפחה, ירושלים, כסלו תשמ"ז, דצמבר 1986

הלפרין-קדרי, רות, 'פלורליזם משפטי בישראל: בג"צ ובתי-הדין הרבניים - בעקבות בבלי ולב', עיוני משפט כ, 1997

וייס, יוסי, 'ועדה שהקים השר נאמן בחשאי תמליץ: לרוקן סמכויות בתי הדין', אתר כיכר השבת, 14.8.2011

זפרן, רות, 'מרוץ הסמכויות "חי ובוועט": מ"ניצחון בנקודות" של מערכת השיפוט האזרחית בענייני משפחה להתעצמות מחודשת של מערכת בתי הדין הרבניים', משפטים מג, תשע"ג

מעוז, אשר, 'כרוך זה הכרוך על עקבנו' – על הכריכה בתביעת הגירושין, עיוני משפט יד, 1989



נטוביץ-קושיצקי, ליאת, 'מירוץ הלפיד', מקור ראשון, גיליון 852, מוסף צדק, 6.12.2013

פריידברג, יעקב, 'המרוץ להרחבת סמכויות בתי הדין – על הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים', דעות, 34, התשס"ח-2007

רדזינר, עמיחי, 'בית הדין הרבני בין בג"ץ לבד"ץ: השפעת בג"ץ על מעמדו ההלכתי של בית-הדין הרשמי', משפט וממשל יג תשע"א

רוזן-צבי, אריאל, דיני המשפחה בישראל – בין קודש לחול, הוצאת פפירוס, תש"ן

רוזן-צבי, אריאל, 'הלכת "הכריכה" ו"מירוץ הסמכויות" והשפעתם על המשפחה ודיני המשפחה', עיוני משפט יד, 1989

שאוה, מנשה, 'על "כרוך" ועל "כנות" – הייפסק מירוץ הסמכויות בענייני מזונות בין בית המשפט המחוזי לבית הדין הרבני?' עיוני משפט ב, 1972

שרמן, הרב אברהם ח', 'הלכת השיתוף' לאור משפטי התורה, תחומין יח, תשנ"ח

שרמן, הרב אברהם, 'הלכת השיתוף' – אינה מעוגנת בדיני ישראל, תחומין יט, תשנ"ט

## חוקים/פסקי דין/פרוטוקולים

בג"צ 3/73, כהנוף נ' בית הדין הרבני האזורי

בג"צ 609/92, לינדה בעהם נ' בית הדין הרבני הגדול

בג"צ 1000/92, חוה בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול – ירושלים

בג"צ 3914/92, לאה לב נ' בית הדין הרבני האזורי בתל-אביב-יפו

בג"צ 8497/00, אירה פייג-פלמן נ' ג'אורג' פלמן

בג"צ 6650/04, פלונית נ' בית הדין הרבני האזורי בנתניה

בג"צ 8638/03, סימה אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים

בג"צ 58/08, פלונית נ' בית הדין האזורי בחיפה

הרצוג, יצחק, הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון – מרוץ הסמכויות), התשע"ב–2012

חוטובלי, ציפי ואח', הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון – מרוץ הסמכויות), התש"ע–2010

חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תשי"ג–1953

חוק בית המשפט לענייני משפחה התשנ"ה-1995  
לביא, עליזה, הצעת חוק ביטול מרוץ הסמכויות (תיקוני חקיקה),  
התשע"ג-2013  
לוי, אורלי ושטרן, אלעזר, הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין  
וגירושין) (תיקון – ביטול כריכה), התשע"ג-2013  
פרוטוקול מס' 49 משיבת הוועדה לקידום מעמד האישה, יום שלישי, ז'  
בטבת התשע"ד, 10 בדצמבר 2013.



This proposal solves the problem of the race for jurisdiction for couples yet to marry but not for couple who have already married. However, as the Central Bureau of Statistics reports that about 50% of couples who divorce do so within the first ten years of marriage, within a few years this proposal will have provided a solution for most divorcing couples.

The proposal also suggests an intermediate step appropriate for those already married. Because of political applicability, this proposal is a compromise which does not fully satisfy either side. In this proposal rabbinical courts will be granted the power to decide monetary issues (without connection to divorce proceedings) which private courts were granted under the authority of the Arbitration Law. This was the policy in place until 2006, when the High Court of Justice ruled that until the rabbinical courts' legal authority to do so was explicit in law, they had no right to settle monetary disputes as arbitrators. On the other hand, as a way of solving the race for jurisdiction it is proposed that when a claim is made to the rabbinical courts the other side will be allowed thirty days to transfer the case to the family courts, in whole or in any part.

**2. Competition and efficiency:** The proposal would create competition between the two systems and thus force efficiency measures upon them both. If the family court or the rabbinical court creates complications or uses irrelevant criteria for its discussions, it will find its reputation damaged and couples getting married will choose the other system.

**3. The end of religious coercion:** According to the proposal, there will be an end to the widespread phenomenon of a person who does not see himself as obligated by religious law being forced to go to the religious courts because the other side "dragged" him there, thinking that legal system would be to their advantage. Similarly, a person who sees himself as obligated to religious law will no longer find himself required to conduct divorce proceedings in the secular courts.

**4. Limitation of the coercion of the religious courts:** The proposal would partially free the religious courts from the Bavli ruling (1992) which mandated the rabbinical courts act in accordance with the principles of egalitarianism and civil law even when that would contradict religious law. The religious public who so wished could have their case heard according to the Torah's laws without anyone being under coercion.

**5. Halachic preference:** One of the reasons why the race for jurisdiction is heating up is the rabbinical court opinion that proceedings in the family court are forbidden under the religious rule against going to secular/civil courts. According to some religious opinions, making the decision about a preferred legal system at the stage of marriage solves this problem, as those opinions see no halachic prohibition against stating an advance preference for a civil court.

meeting and will have to decide if they agree to continue with conflict resolution or if they would prefer a legal court hearing.

Similarly, two sections of the proposal refer to a specific change in the process of rabbinical court hearings:

First, in keeping with the conclusions of the Dikovsky Commission and the Gavison-Medan Covenant, it is suggested that when, in the course of a divorce, the couple agrees that the rabbinical court will conduct the hearing based on the laws of the Torah - the rabbinical court will have the authority to hear the case. It is also suggested that if a couple agreed, when registering for marriage, that the rabbinical court will hear any future divorce case, they will be asked again at the start of divorce proceedings to refine their choice: the rabbinical courts using the Torah's system of laws with a further obligation to civil law and precedent (the current situation) or the rabbinical courts based solely on the laws of the Torah (as arbitrator).

This proposal has five main advantages:

**1. The main advantage:** The end of the sad state of a race for jurisdiction. The proposal suggests a way for divorce cases to be handled properly and not based on suspicion and distrust between the couple. The proposal recognizes that during divorce proceedings the couple finds it difficult to agree, since each would prefer the legal system which gives them a current advantage. When the choice is taken at the stage of marriage, the couple can reach an agreement based on their true life style and values. The proposal would also halt the lengthy legal discussions about which system is qualified to discuss which cases; the legal system will save a great deal of money and the process of divorce will be quicker and easier.

## Abstract

The first chapter of this position paper will present the legal background, the current situation, and the implications of the issue commonly known as "The Race for Jurisdiction". The existing legal situation in Israel has the rabbinical courts as the only system authorized to settle divorce cases and the giving of a *get*. The attendant issues in the divorce (property division, custody, and alimony) can be decided in either the rabbinical or the family courts. The crucial element in deciding which legal system will resolve disputes on these matters is a chronological test: the system in which the first claim was made is the system which will hear the case.

The second chapter of the position paper presents the different ideas which have been proposed to untangle this complicated situation, testing the advantages and disadvantages of each.

The main section of the position paper is the third chapter, which presents a new idea for ending the race for jurisdiction based on the points raised in the first two chapters. The main idea in the proposal is that when registering for marriage the couple would jointly decide their preferred legal system in case of future divorce proceedings. In case of a divorce, the attendant issues would be decided in the chosen system unless the couple jointly prefers the other system. This would preclude a race between the partners and would prevent unnecessary conflict and complications.

In addition, in line with the Shenhav Commission conclusions the proposal suggests that hearings on matters of family law only be scheduled after a request for settlement of conflicts. After the request, the conflicting sides will be summoned to a



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

**המכון לאסטרטגיה ציונית** הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

**The Institute for Zionist Strategies** is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב המלך ג'ורג'י 58, מיקוד : 9426223 ירושלים  
58 King George St., 9426223 Jerusalem  
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422  
[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il); [www.izs.org.il](http://www.izs.org.il)



© All rights Reserved to The Institute for Zionist Strategies  
King George Street 58, Jerusalem 912623  
Tel: 02-5817196  
[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il)

Printed in Israel 2014



המכון לאסטרטגיה ציונית  
ע"ר  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

# **The Race for Jurisdiction**

**By Ariel finkelstain, Arieh Ulman**

With the Assistance and Guidance of Roy Yellinek,  
Daniel Wildlansky

"The Golden Mean" Project

February 2014

Adar A 5774