

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 104/06

בג"ץ 3625/06

בפני:

כבוד הנשיאה ד' ביניש

כבוד השופט א' גרוניס

כבוד השופט ס' ג'ובראן

העותרת בבג"ץ 104/06 ובבג"ץ 3625/06:

"מרכז צדק לנשים"

נגד

המשיבה בבג"ץ 104/06:

הנהלת בתי הדין הרבניים

המשיבים בבג"ץ 3625/06:

1. המוסד לביטוח לאומי

2. שר האוצר

3. הנהלת בתי הדין הרבניים

עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה:

כ"ב בסיון התשס"ח (25.06.2008)

בשם העותרת בבג"ץ 104/06 ובבג"ץ 3625/06:

עו"ד סוזן וייס; ד"ר אביעד הכהן; עו"ד יפעת פרנקנבורג

בשם המשיבים בבג"ץ 104/06 ובבג"ץ 3625/06:

עו"ד עינב גולומב; עו"ד עירית אלטשולר; עו"ד שמעון יעקבי

פסק-דין

הנשיאה ד' ביניש:

1. עניינן של העתירות שלפנינו בשני הסדרים ייחודיים וחריגים הנהוגים בהנהלת בתי הדין הרבניים (להלן: **הנהלת בתי הדין**) (ובמוסד לביטוח לאומי (להלן: **המוסד**)) (למען הנוחות יקראו ביחד: **המשיבים**), ואשר נועדו ליתן בידי הנהלת בתי הדין כלים לסיוע בשחרור נשים מסורבות גט מעגינותן. הסדרים אלה, שטיבם יפורט להלן, כוללים שימוש בכספים מקרן מיוחדת או מחיקת חובותיהם של בעלים בתמורה להסכמתם לשחרר את נשותיהם מעגינותן, והם מהווים חלק ממכלול רחב של פעולות הננקטות על-ידי הנהלת בתי הדין בניסיון להתמודד עם התופעה הקשה והמורכבת של עגינות נשים (למען הנוחות יקראו להלן: **ההסדרים**)).

העותרת בשתי העתירות שלפנינו הינה עמותה הפועלת - על-פי הגדרתה - לקידום צדק לנשים בכלל, ולקידום מעמד הנשים בבתי המשפט ובבתי הדין הרבניים בפרט. בעתירות מבקשת העותרת להציף סוגיה עקרונית ולתקוף הסדרים אלו, העושים שימוש בשיטות שאינן מקובלות, ולטענתן אינן ראויות, לשחרור נשים מעגינותן.

העתירה בבג"ץ 104/06 מופנית כנגד נכונותה של הנהלת בתי הדין לשלם לבעלי דין "במקרים ראויים", כספים "מקרן עגונות" וממקורות תקציביים נוספים בתמורה למתן גט. הסעדים המבוקשים על-ידי העותרת הינם ביטול מוחלט של התשלום הכספי "מקרן העגונות" וביטול האפשרות לקבלת תשלום מגורם פרטי בתמורה לקבלת גט; לחלופין מבקשת העותרת כי יקבעו נהלים וקריטריונים ברורים לתשלומים אלה וכי אלו יפורסמו כראוי. העתירה בבג"ץ 3625/06 תוקפת את מדיניות המוסד לביטוח לאומי לפיה ניתן למחול לבעל סרבן גט על חוב מזונות שהוא חב לאשתו בתמורה למתן גט על-ידו. אף בעתירה זאת מבקשת העותרת להביא לביטול - ולמצער לצמצם למינימום - את מדיניות המוסד לעיל ולחלופין מבקשת כי יקבעו נהלים וקריטריונים ברורים לתשלומים אלה שיפורסמו כראוי. בעקבות החלטת השופט ס' ג'ובראן מיום 14.9.2006 אוחד הדיון בעתירות אלו.

בטרם נידרש לטענות הצדדים בהרחבה, נעבור לפירוט טיבם ומהותם של ההסדרים הנתקפים בעתירות.

(א) "קרן העגונות" (בג"ץ 104/06)

2. כפי העולה מתצהיר התשובה שהוגש על-ידי המשיבים, אשר העותרת אינה חולקת על העובדות המפורטות בו, נכללת בתקציב הנהלת בתי הדין הרבניים תקנה תקציבית שכותרתה "טיפול בענייני עגונות" (מספרה 08-03-03) ואשר נועדה, כפי שמה, לטיפול בענייני עגונות. למען הנוחות תיקרא תקנה זו "קרן העגונות" או "הקרן". בכספי קרן זו נעשה שימוש בעיקר למימון חקירות לצורך איתור בעלים המעגנים את נשותיהם ולצורך מימון סידור גיטין בחו"ל. העתירה שלפנינו אינה תוקפת פעילות זו. קצפה של העותרת יצא על שימוש נוסף שנעשה בכספי קרן העגונות, שעניינו תשלום המוענק לבעלי דין על מנת להשיג גט בהסכמה וכתוצאה מכך שחרור מעגינות. הנהלת בתי הדין אינה מכחישה את העובדה כי החל משנת 1991 אכן נעשה שימוש בחלק קטן מכספי תקנה זו גם לצורך תשלום לבעלי דין כאמור, אך לטענתה שימוש זה בתקציב קרן העגונות נעשה במקרים ספורים בלבד בשנה ובסכום כולל נמוך מסך תקציבה של הקרן. מנתונים שהוצגו בתגובת המשיבים עולה כי בין השנים 2006-2008 עמדה התקנה התקציבית מדי שנה על סכום שביין 400,000-500,000 ₪ מתוכם הועברו במהלך השנים סכומים קטנים יחסית כתשלומים לבעלי דין. בשנת 2004 הועברו כ-8,000 ₪ בארבעה מקרים, בשנת 2005 הועברו כ-8,700 ₪ במקרה אחד, בשנת 2006 הועברו מסך התקציב כ-120,500 ₪ - בתשעה מקרים הועבר תשלום לנשים בסך כולל של כ-55,500 ₪ ובשמונה מקרים הועבר תשלום לבעלים בסך כולל של כ-65,000 ₪, ובשנת 2007 הועברו מסך התקציב כ-68,500 ₪ - בשישה מקרים הועבר תשלום לנשים בסך כולל של 44,500 ₪ ובשני מקרים הועבר תשלום לבעלים בסך כולל של כ-24,000 ₪.

כן ציינו המשיבים כי בשנים 2004-2005 הועברו תשלומים נוספים שלא באמצעות תקציב המדינה, וזאת על-ידי תורם פרטי בעילום שם - בשנת 2004 הועבר סך של כ-48,000 ₪ ב-11 מקרים ובשנת 2005 הועבר סך של כ-61,000 ₪ ב-13 מקרים. מאז שנת 2006 (פרט למקרה אחד) הופסקה תרומה זו, אך נמסר כי התורם הפרטי הודיע על כוונתו לחדשה בשנת 2008.

סך הכל, כך מציינים המשיבים, מתוך כ-10,000 גירושים בשנה, הועברו בשנת 2004 תשלומים מכספי קרן העגונות וכספי התורם בחמישה עשר מקרים, בשנת 2005 בארבעה עשר מקרים, בשנת 2006 בשבעה עשר מקרים ובשנת 2007 בשמונה מקרים בלבד.

עוד הדגישו המשיבים, כי התשלום לבעלי הדין מקרן העגונות מועבר רק לאחר מתן הגט, כך שבכל המקרים בהם נעשה שימוש בהסדר זה ניתן גט בהסכמה והנשים העגונות משוחררות מעגינותן.

3. אין חולק כי במועד בו הוגשו העתירות, לא הוסדרו נהלי עבודה ברורים באשר לאופן קבלת ההחלטות בעניין השימוש בקרן העגונות לצורך תשלום לבעלי דין. באותה העת התקבלו ההחלטות על-ידי מנהל בתי הדין הרבניים בעקבות המלצות לתשלום שהועברו אליו על-ידי הרכבי בתי הדין הרבניים שדנו בתיק גירושין קונקרטי. ההחלטות בכל מקרה ומקרה התקבלו על-פי שיקול דעתו של המנהל. בעקבות הגשת העתירות, וכמענה לסעד חלופי שהתבקש במסגרתן, הוחלט על שינוי סדרי הליך קבלת ההחלטות בנושא אישור התשלומים לבעלי דין מקרן העגונות. לצורך כך, מינה מנהל בתי הדין הרבניים ועדה פנימית שתפקידה לדון בבקשות לסיוע למסורבות ומסורבי גט מתוך קרן העגונות, אשר מונה ארבעה חברים - מנהל בתי הדין הרבניים, מבקר הפנים של הנהלת בתי הדין הרבניים, הממונה על פניות הציבור בהנהלה והיועץ המשפטי שלה. כל החלטה לאישור בקשה לתשלום לבעלי דין ניתנת על-ידי שלושה חברים לפחות, וההחלטות ניתנות בכתב תוך ציון הנימוקים.

כמו כן, נקבעו אמות מידה וכללים לצורך אישור בקשות להעברת תשלום מקרן העגונות כאמור המחייבים כי קודם אישור הבקשה תתקבל המלצה של בית הדין הרבני הדן בסכסוך לסייע למי מבעלי הדין; תיערך בדיקה בעניין מיצוי הכלים העומדים לבית הדין בהתאם להוראות החוק לצורך אכיפת ציות לפסק הדין (במסגרת זאת, בוחנת הוועדה האם מוצו הכלים הקיימים ומקום בו לא נעשה כן, בוחנת הוועדה מהי הסיבה לכך והאם קיימת הצדקה לסיוע באמצעות תשלום); ייבדק משך זמן העגינות; יבחן מצבם הסוציו-אקונומי של בני הזוג; ותיערך בחינה האם קיימות נסיבות חריגות מיוחדות המצדיקות מתן סיוע. כן נקבע כי סכום הסיוע לא יעלה על 10,000 ₪ וכי במקרים חריגים בלבד יינתן סיוע מעבר לסכום זה. הרכב הוועדה הפנימית, סדרי עבודתה ואמות המידה להפעלת שיקול דעתה הועלו על הכתב במכתב מטעם מנהל בתי הדין הרבניים המופנה לחברי הוועדה ובו פירוט הכללים האמורים. למכתב זה צורפה דוגמת טופס בקשה לסיוע מתקציב קרן העגונות. העתק מכתב מנהל בתי הדין ודוגמת טופס הבקשה צורפו כנספחים לתצהיר תשובתם של המשיבים.

(ב) מחיקת חובות מזונות על-ידי המוסד לביטוח לאומי (בג"ץ 3625/06)

4. עניינו של ההסדר השני הנתקף בעתירות שלפנינו בהחלטות של המוסד לביטוח לאומי למחוק חובות מזונות של סרבני גט על מנת להביא למתן גט בהסכמה ושחרור נשים מעגינות. כידוע, בהתאם לחוק המזונות (הבטחת תשלום), תשל"ב - 1972 (להלן: חוק המזונות או החוק), מי שנפסק לטובתו פסק דין למזונות (להלן: הזוכה) זכאי לבקש את תשלום המזונות מן המוסד, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק. בהתאם לחוק, אוצר המדינה הוא אשר מעביר למוסד את התקציב הדרוש לצורך תשלום המזונות לזכאים. זכותו של הזוכה לגביית המזונות על-פי פסק הדין מועברת למוסד ומכוחה מנהל המוסד הליכי גבייה נגד חייבים במזונות. כמובן, שאין בידי המוסד לגבות גבייה מלאה של חובותיו, וכפי העולה מתגובת המשיבים, מאז שנת כניסתו לתוקף של החוק (1976) עומד החוב הכולל למוסד על סך של כ-2.9 מיליארד ₪ (בערכים נומינליים).

מתצהיר התשובה עולה, כי בעקבות פנייה של הנהלת בתי הדין הרבניים למשרד האוצר ניתן למוסד אישור מיוחד לשיקול מחיקת חובות של חייבים במזונות במקרים בודדים וחריגים, וזאת בנסיבות בהן יהיה במהלך זה כדי להביא למתן גט בהסכמה ולשחרור מעגינות. לצורך בחינת בקשות כאמור למחיקת החובות למוסד לביטוח לאומי, הוקמה על-ידי המוסד ועדה פנימית, עליה נמנים מנהלת מחלקת מזונות, נציג היועץ המשפטי ונציג אגף הכספים. הוועדה מתכנסת ככלל ארבע פעמים בשנה. המשיבים ציינו בתשובתם, כי מספר הפניות של הנהלת בתי הדין הרבניים לוועדה זו הינו מצומצם ביותר ועומד על מקרים בודדים בשנה, אשר לא לכולם נענית הוועדה. הסדר זה פועל מאז שנת 1993. כך למשל, ציינו המשיבים כי בשנת 2004 נענה המוסד למחיקת חובות בשמונה מקרים, בשנת 2005 בשלושה מקרים, בשנת 2006 בחמישה מקרים ובשנת 2007 בשמונה מקרים. עוד ציינו המשיבים כי במרבית המקרים בהם החליטה הוועדה על מחיקת החוב דובר בחייבים שהם אסירים, פושטי רגל או כאלה הנמצאים בחו"ל, אשר בהתאם להערכת המוסד ממילא לא ניתן היה לגבות מהם את החוב. גם בהסדר זה, ובדומה להסדר התשלום לבעלי הדין מתקציב "קרן העגונות", נעשית מחיקת החוב רק לאחר מתן הגט, כך שאף כאן בכל המקרים בהם נעשה שימוש בהסדר ניתן גט בהסכמה והאישה שוחררה מעגינותה.

כאמור לעיל, עוד קודם להגשת העתירה פעלה הוועדה הפנימית במוסד לצורך בחינת בקשות כאמור מטעם הנהלת בתי הדין הרבניים. אולם, גם בעניין זה פעלו המשיבים - לאחר הגשת העתירה - לגיבוש נוהל טיפול בפניות מצד הנהלת בתי הדין הרבניים, המפרט את נהלי עבודת הוועדה, הרכב חבריה ורשימה של שיקולים שעל הוועדה לשיקול במסגרת הבקשות המועברות לבחינתה. שיקולים אלו דומים בעיקרם לשיקולים אותם מחויבת הנהלת בתי הדין הרבניים לבחון במסגרת בקשות לשימוש בקרן העגונות לצורכי תשלום לבעלי דין כפי שפורטו לעיל. מכאן, שהוועדה מחויבת לבחון מספר היבטים: האם מוצו הכלים העומדים לרשות בית הדין הרבני במסגרת הוראות הדין (היינו, האם ננקטו כל האמצעים בהם ניתן לנקוט בנסיבות העניין או שלא ניתן לנקוט בסנקציות הקבועות בחוק או שהן אינן אפקטיביות); משך זמן העגינות; מצבם הסוציו-אקונומי של

הצדדים; סכום החוב בו מדובר; נסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות מחיקת החוב. העתק הוראות הנוהל של המוסד צורפו כנספח לתצהיר תשובתם של המשיבים.

אלו, בתמצית, ההסדרים אשר כנגדם מופנות העתירות, ולפירוט טענות העותרת כנגדם נעבור כעת.

טענות העותרת

5. העותרת מעלה בעתירותיה טענות כנגד חוקיות וחוקיות ההסדרים. טענות העותרת בעניין חוקיות ההסדרים נעות בשני מישורים עיקריים - מישור הסמכות ומישור סבירותם של ההסדרים.

במישור הסמכות, בכל הנוגע לתשלום לבעלי הדין הנעשה מקרן העגונות, טוענת העותרת כי סמכותם של בתי הדין הרבניים על-פי חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג - 1953 (להלן: **חוק השיפוט**) מתמצית בסמכותם הייחודית לשיפוט בענייני נישואין וגירושין, ומכאן שלא קיים כל מקור חוקי המסמיך את בתי הדין הרבניים או את הנהלת בתי הדין הרבניים לשלם למתדיינים כספים מתקציב המדינה לצורך פתרון הסכסוך המונח בפניהם. כך נטען אף בנוגע לתשלום מכספי התורם הפרטי. בהקשר זה האחרון נטען כי השימוש בגורם הפרטי כמוהו כאצילת סמכויות פסולה בלא ביסוס בדין, אשר עלולה להיות אף נגועה בניגוד אינטרסים.

בכל הנוגע להחלטות בעניין מחיקת החובות במוסד לביטוח לאומי נטען ראשית, כי נדרשת הסמכה בחוק לצורך מחילה על חובות, ומשזו אינה קיימת, מנוע המוסד מנקיטה במהלך זה; ושנית, כי בהחלטה על מחיקת החובות מתערבים המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר בענייני נישואין וגירושין בלא סמכות.

במישור סבירותם של ההסדרים, העלתה העותרת מספר טענות המשותפות לשני ההסדרים ואשר מובילות לשיטתה למסקנה כי ההסדרים נשוא העתירה נגועים באי-סבירות קיצונית ולפיכך דינם בטלות. ראשית, ונראה כי זו טענתה העיקרית, נטען על-ידי העותרת כי בחינה רחבה של ההסדרים ונפקויותיהם מלמדת כי הלכה למעשה הסדרים אלו מעודדים את תופעת סרבנות הגט והסחטנות הנלווית אליה ומונעים מציאת פתרון כולל לבעיה הקשה של עגינות נשים. כן ציינה העותרת כי לשיטתה הסדרים אלה מעודדים דיכוי קבוצתי של נשים וניצול כוחני של המצב המשפטי-הלכתי וככאלה מנוגדים לתקנת הציבור. שנית, נטען כי ההסדרים מרוקנים מתוכן את חוק בתי הדין הרבניים (קיום פסקי דין של גירושין), תשנ"ה - 1995 (להלן: **חוק קיום פסקי דין**, שכן הם מקנים לבתי הדין הרבניים כלים "רכים" יותר להתמודדות עם תופעת סרבני הגט ובכך מאפשרים לצמצם את הצורך בשימוש בסנקציות הקבועות בחוק זה. שלישיית, נטען כי ההסדרים מעלים חשש שהמשיבים הופכים שותפים למעשים העומדים לכאורה בניגוד להוראות סעיפים 427, 428 ו-431 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977, שעניינם בהתאמה, סחיטה בכח, סחיטה באיומים ועושק. רביעית, נטען כי ההסדרים פוגעים במעמד בית המשפט שכן מהווים הם זילות של פסקי הדין בהם כבר נקבע כי על הבעל לשלם מזונות.

העותרת אף טענה כי תופעת סרבנות הגט פוגעת בזכותה הבסיסית של האישה להינשא ובכבודה של האישה, המעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפיכך, הסדרים המעודדים את תופעת סרבנות הגט פוגעים אף הם בזכות היסוד של האישה לכבוד, ומשאלו אינם עומדים בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק היסוד, דינם בטלות. עוד נטען בהקשר זה כי ההסדרים פוגעים בכבודה של האישה עת הופכים אותה לקניין של בעלה, הניתן לשחרור בתמורה לתשלום כספי.

על בסיס מכלול טענות אלו ביקשה העותרת כי בית משפט זה יורה על ביטול ההסדרים.

כאמור לעיל ביקשה העותרת בעתירותיה סעד חלופי, אשר בגדרו ביקשה כי אם ימצא בית המשפט שלא לבטל את ההסדרים, אזי למצער יורה למשיבים לקבוע נהלים וקריטריונים ברורים ליישומם, שיפורסמו ברבים. כפי שפורט לעיל, לאחר הגשת העתירות, אכן גובשו על-ידי המשיבים נהלי עבודה המסדירים את אופן יישומם של ההסדרים, ובכלל זה הורכבו הוועדות הפנימיות שיבחנו בקשות כאמור כמו גם אמות מידה עקרוניות להפעלתם. העתקים מנהלים אלו צורפו כאמור לתצהיר התשובה. ברם, לאחר פרסום הנהלים, הוסיפה העותרת טענות גם כנגד הנהלים שגובשו, וזאת בלא שתיקנה את עתירתה. לשיטתה, הנהלים אינם נותנים מענה לקושי המהותי עליו ביקשה להצביע בעתירות, וגם אם יאומצו בסופו של יום על-ידי בית המשפט, הרי שיש לערוך בהם מספר שינויים שהעיקריים בהם נוגעים להרכב הוועדות הפנימיות, למתן ייצוג לנשים בוועדות אלו ולתחזימת אופן הפעלת שיקול הדעת במסגרתם.

ביום 4.6.2007 התקיים דיון בעתירות, שלאחריו, ביום 10.6.2007, הוצא צו על תנאי המורה למשיבים בבג"ץ 104/06 ליתן טעמיהם לעניין המדיניות הנקוטה בידיהם בעניין התשלומים המוענקים מ"קרן העגונות"; ולחלופין, ליתן טעם מדוע לא יקבעו נהלים וקריטריונים ברורים לתשלומים אלו. בנוגע לקביעת נהלים, הוצא אף צו על-תנאי בעתירה בבג"ץ 3625/06, שהורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבעו קריטריונים אחידים בנוגע למתן הנחות של המוסד לביטוח לאומי למשלמי מזונות, ובכפוף למנגנון ביקורת שיקפיד על קיום הנהלים.

טענות המשיבים

7. בתשובה לצו-על-תנאי פירטה באת-כוח הפרקליטות בשם הנהלת בתי הדין והמוסד לביטוח לאומי את עמדת המשיבים באשר להסדרים הקיימים ומהותם, היקף השימוש בהם והנהלים שגובשו לאחר הגשת העתירה באשר לאופן יישומם. התשובה התמקדה בשאלת התשלום לסרבני גט מתוך קרן העגונות ולסמכותה של הנהלת בתי הדין הרבניים לעשות שימוש בתקציב העומד לרשות קרן זו. לגישת המשיבים, מקור הסמכות לפעולות בעניין זה מצוי במסגרת סמכותה השירותית של הממשלה, הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה (להלן: **חוק היסוד**). בהתאם לטענה, במסגרת הנסיון לסייע בהתרת עגונות, מקיימת הנהלת בתי הדין פעולות שונות, בהן פעולות לאיתור סרבני גט, הסדרת גיטין בבתי דין מחוץ לישראל ועוד. ההסדר נשוא העתירה הינו חלק ממערך פעולות זה, הממומנות מתוך תקנה תקציבית המעוגנת בחוק התקציב השנתי והמיועדת, כשמה, ל"טיפול בענייני עגונות". במצב דברים זה, כך סבורים המשיבים, בשים לב לפסיקתו של בית המשפט העליון בסוגיות הנוגעות להפעלת סמכותה השירותית של הממשלה, ועת מדובר בהסדר שמוחל במקרים בודדים על בסיס קונקרטי כדי לסייע בפתרון למצוקתן הקשה של הנשים העגונות באופן התואם את האינטרס הציבורי הרחב, הרי שאין לומר כי פעולת הנהלת בתי הדין הרבניים נעשית בחוסר סמכות.

לגופם של ההסדרים, טענו המשיבים כי לא הונחה תשתית עובדתית מספקת לטענת העותרת כי הסדרים אלו מעודדים סחטנות גט, ולפיכך דין טענה זו להידחות. על כך הוסיפו המשיבים והדגישו, בהתאם לתיאור המורחב של העובדות בתגובתם, כי השימוש בהסדרים נשוא העתירה נעשה במקרים בודדים וחריגים בלבד, המהווים כמחצית האחוז מסך תיקי הגירושין המטופלים על-ידי הנהלת בתי הדין הרבניים, וזאת בעלות זניחה מזה, ובאחוזי הצלחה מלאים מזה. לצד השימוש המועט בהסדרים אלו הדגישו המשיבים את תכליתם הראויה תוך הבהרה כי הם אינם מיושמים כמדיניות גורפת ורחבה כי אם במקרים קונקרטיים וקיצוניים המחייבים זאת. מעבר לכך, הדגישו המשיבים כי במסגרת בחינה כוללת של סבירות ההסדרים, יש לתת את הדעת אף ליחודם של הסכסוכים בענייני משפחה הנדונים בפני בתי הדין הרבניים, המחייבים מתן כלים ייחודיים וגמישים על מנת לאפשר את פתרוןם, וציינו כי לצד ההסדרים נשוא העתירה פועלת מערכת בתי הדין בדרכים שונות ויצירתיות על מנת להתמודד עם התופעה הקשה של סרבנות הגט.

נוכח כל זאת, בשים לב לתכליתם הייחודית והראויה של ההסדרים, התועלת הצומחת מהם לפתרון בעיות אנושיות קונקרטיות והעובדה שנעשה בהם שימוש במקרים בודדים וחריגים ולא כמדיניות כללית, סברו המשיבים כי מדובר בהסדרים סבירים שאינם מקימים עילה להתערבותו של בית המשפט.

עוד התייחסו המשיבים בתשובתם לסעד החלופי שהתבקש בעתירות, שעניינו קביעת קריטריונים לביצוע התשלומים ולמחיקת החובות ופרסומם ברבים. כאמור, לאחר הגשת העתירה הציגו המשיבים לעיונו קריטריונים שגובשו. במענה לטענות העותרת נגד קריטריונים אלו, הוסיפו המשיבים והדגישו כי נוכח ייחודיות הסוגיה העומדת בבסיס ההסדרים, ומשזו אינה עוסקת בהיבטים רגילים של תמיכה ממשלתית המחייבת גיבוש ופרסום קריטריונים המבטיחים חלוקה שוויונית של משאבים ציבוריים ודאות משפטית, קיים קושי בקביעת קריטריונים קשיחים לתשלום בהתאם להסדרים אלו. לפיכך, כך נטען, יש מקום לקביעת כללים שיאפשרו גמישות בהפעלת שיקול-הדעת של הגורם המוסמך. בכל הנוגע לפרסום ההוראות שגובשו, ציינו המשיבים כי לשיטתם אין מקום לחייבם באופן יזום לפרסם את ההסדרים ברבים. זאת, נוכח ייחודיות התחום ובהתחשב בכך שהתשלום ניתן בדיעבד ובהעדר אינטרס לגיטימי של מקבל התשלום לדעת את תוכנם של הכללים. מעבר לכך, ציינו המשיבים, כי לשיטתם, בנסיבות העניין דווקא פרסום רחב של ההסדרים עלול לפגום בתכליתם וביכולתם של בתי הדין להביא מתדיינים לידי גירושין בהסכמה או לפעול למימוש פסקי דין של גירושין.

דיון

8. העתירות שלפנינו נוגעות בשוליה של תופעה קשה המלווה במטען חברתי, אנושי ורגשי כבד. הן מפנות זרקור לסוגיה הכאובה של הנשים מעוכבות הגט על השלכותיה ומורכבותה הדתית והמשפטית ומעלות את עניינן של הנשים אשר קצרה ידם של בתי הדין הרבניים ממצאת פתרון שיתירן מעגינותן. לפיכך, אך טבעית בעינינו הזעקה העולה מבין שורותיהן של העתירות שהונחו לפנינו, כמו גם רצונה של העותרת לקרוא תיגר למול המצוקה האישית הקשה בה נתקלת היא במסגרת פעילותה השוטפת. ברם, עתירות אלו לא נועדו - ובמצב הדין הקיים אף אינן יכולות - להביא לעריכת דיון מקיף וממצה במכלול היבטי התופעה הקשה של מעוכבות הגט, המעסיקה מזה דורות את חכמי ההלכה היהודית, מבלי שנמצא לה מענה שלם (ראו, למשל: מנחם אלון **מעמד האישה** 369-297(תשס"ה); פנחס שיפמן "ההלכה היהודית במציאות משתנה: מה מעכב את מעוכבות הגט?" **עלי משפט** ו' 27 (2007)).

העתירות שלפנינו מתמקדות, אפוא, בשני הסדרים מצומצמים וייחודיים המשמשים כלי - חריג באופיו ומצומצם בהיקף השימוש בו - מבין מכלול הכלים העומדים לרשות הנהלת בתי הדין הרבניים בניסיון לסייע בהתמודדות עם תופעה קשה זו. כלי זה - והוא בלבד - נבחן על-ידינו. לפיכך, אף לא מצאנו בעתירות מסגרת מתאימה לדיון בהיבטים החוקתיים שהעלתה העותרת, הנוגעים בעיקרם לפגיעה בכבוד הנגרמת לאישה מעצם היותה מסורבת גט. זוהי סוגיה רחבה מן המסגרת הצרה שעלתה לדיון לפנינו. דברים אלו יפים במיוחד לנסיבות העניין הפרטניות שלפנינו, נוכח ההתרשמות כי גם אם נקבל שבמצב העגינות והסירוב למתן גט יש משום פגיעה בזכותן החוקתית של נשים לכבוד - הרי שפגיעה זו אינה נובעת מההסדרים נשוא העתירה. מכל מקום, ככל שיש פגיעה בכבוד האשה שמקורה בהסדרים המיוחדים, הרי היא פגיעה מידתית ומצומצמת על-פי כל מבחן, שכנגדה עומדת הפגיעה הקשה בכבודן של נשים כתוצאה מהשאריתן בעגינותן.

נציין כבר עתה, כי לאחר שבחנו את טענות הצדדים, ונתנו דעתנו למכלול היבטיה של הסוגיה הייחודית שהונחה לפתחנו, באנו לכלל מסקנה כי בנסיבות העניין, על אף הקשיים שההסדרים מעלים, לא קמה עילה שתצדיק התערבותנו לביטולם של ההסדרים - לא במישור הסמכות ולא במישור הסבירות. עם זאת, מצאנו כי מן הראוי לערוך בחינה מחודשת בהיבט הנוגע להרכב הוועדות הפנימיות הדנות בבקשות בתי הדין הרבניים להפעלת הסדרים אלו, כפי שנבהיר בהמשך.

9. נבחנו תחילה את סוגיית הסמכות לעניין הסדר התשלום לבעלי דין מכסי קרן העגונות. כפי שפורט בתגובת המשיבים, בניסיון להתמודד עם תופעת העגונות פועלת הנהלת בתי הדין הרבניים - במסגרת סמכויותיה המנהליות - במספר מישורים. בכלל זה פועלת הנהלת בתי הדין לאיתור סרבני גט, הסדרת גיטין בבתי דין מחוץ לישראל ועוד. מקור המימון למכלול פעולות אלו בתקנה התקציבית "לטיפול בענייני עגונות". העותרת אינה תוקפת פעולות אלו, שבמהותן נועדו לסייע בשחרור נשים מעגונותן. כאמור, לטענת המשיבים, יש לראות בהסדר התשלום לעגונות חלק ממערך פעולות זה. ואכן, אין מדובר בפעילותו השיפוטית של בית הדין, שכן ההחלטה באשר ליישום ההסדר נתונה בידי הנהלת בתי הדין הרבניים - הגורם המינהלי הרלוונטי - כאשר בית הדין הדין בסכסוך הינו בגדר גורם ממליץ בלבד לשימוש בכלי זה במסגרת ביצוע פסקי דין הניתנים על-ידו.

10. לשיטת המשיבים, מקור הסמכות לפעולות אלו הינו סעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה שעניינו בסמכותה השירותית של הממשלה. כידוע, ובהתאם להלכה פסוקה, סעיף 32 לחוק היסוד נועד לחול, בין היתר, במצבים בהם הדין אינו מסדיר באופן מפורש תחום זה או אחר של הפעילות השלטונית, וזאת מתוך הבנה כי "אין אפשרות לכסות את כל תחומי הפעולה האפשריים של הרשות המבצעת על-ידי הוראה חקוקה" (בג"ץ 5128/94 פדרמן נ' שר המשטרה, פ"ד מח(5) 647 (1995) וראו גם יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** -335-334 כרך א (תשנ"ו), להלן: **זמיר**). (נוכח האמור, הכיר בית משפט זה בסעיף 32 כמקור סמכות עצמאי לפעולות הממשל הכלליות (וראו: בג"ץ 8600/04 **ראש המועצה האזורית חוף עזה נ' ראש הממשלה**, פ"ד נט(5) 673, 683-685 (2005) (להלן: **עניין חוף עזה**); (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (טרם פורסם, 9.11.2004), סעיפים 8-9 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (להלן: **עניין ועדת המעקב**); (ראו גם מרגית כהן **סמכויות כלליות של הרשות המבצעת** המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על-שם הרי ומיכאל סקר, האוניברסיטה העברית (תשס"ג - 2002), להלן: **כהן**). (לצד זאת, עמד בית המשפט על הבעייתיות הטמונה בשימוש בסעיף 32 לחוק היסוד, נוכח כלליותה של הסמכות השירותית ופוטנציאל הפגיעה בעקרון שלטון החוק ובמערכת הדמוקרטית הטמון בה, וקבע כי מן הראוי לתחום את גבולות התפרשותה, תוך פירושה באופן המתיישב עם עקרונות הפרדת הרשויות, עצמאות הרשות השופטת, שלטון החוק המהותי וזכויות האדם (עניין חוף עזה, עמ' 685-689 לפסק דינו של הנשיא א' ברק; עניין ועדת המעקב). מעבר לכך, מעורר סעיף זה שאלות משפטיות מורכבות נוספות ביניהן שאלת האצלתה של הסמכות הכללית הקבועה בו למשרדי הממשלה השונים (וראו לעניין זה זמיר, בעמ' 523-527; כהן, בעמ' 172-173; ברוך ברכה **משפט מינהלי** 204-203 כרך שני (תשנ"ו-1996) (להלן: **ברכה**)). (על רקע מורכבות זו, מצאנו כי אף בנסיבות העניין שלפנינו התבססות על סעיף 32 כמקור סמכות לפעולת הנהלת בתי הדין הרבניים אינה פשוטה ומעוררת קושי. ברם, בנסיבות העניין שלפנינו, איננו נדרשים להרחיב בעניין ולהכריע בשאלה האם אכן מקור סמכותה של הנהלת בתי הדין בהפעלת הסדר התשלום נשען על הוראות סעיף 32 לחוק היסוד, שכן מצאנו כי סמכותה של הנהלת בתי הדין לאשר בקשות של בתי הדין לתשלום לבעלי דין מתוך תקציב קרן העגונות משתלבת במערך הסמכויות הכולל הנתון למערכת המינהלית של בתי הדין, ואשר נועד ליתן בידיה כלים מתאימים לפתרון סכסוכים המצויים בסמכותם הייחודית של בתי הדין. ונפרט.

11. בהתאם להוראות סעיף 1 לחוק השיפוט, נתונים ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל בשיפוטם הייחודי של בתי דין רבניים. מכח סמכות זו, מוטל על בתי הדין להכריע בענייני גירושין ובעניינים הכרוכים במתן הגט ובהליך הגירושין, על מורכבותם וייחודיותם. במסגרת הסמכות הנתונה להם, יש בידי בתי הדין הרבניים לקבוע כי בעל או אישה מחויבים ליתן או לקבל גט. סמכות זו כרוכה בקשיים שונים שלא כאן המקום להרחיב דיבור עליהם. בתמצית בלבד נציין כי למשל, וכפי שציינה המדינה, קיימים מקרים בהם סבור בית הדין כי הדין ההלכתי אינו מאפשר לחייב בגט או לכפות מתן גט, גם אם קיימת הצדקה להביא את

הצדדים לכדי מתן גט בהסכמה. כן יתכנו מקרים בהם גם אם סבור בית הדין כי ניתן לחייב בגט, הרי שנוכח הדין המהותי לפיו נערכים הגירושים אך על-ידי הצדדים עצמם, אין בפסק דינו של בית הדין הקובע חובה למתן או קבלת גט כדי להביא בפועל לסיומם של הגירושים. לפיכך, כל עוד הצדדים עצמם אינם מבצעים את פסק הדין - הנישואין בעינם עומדים (ראו: בנציון שרשבסקי **דיני משפחה** 280(מהדורה רביעית - תשנ"ג); פנחס שיפמן **דיני המשפחה בישראל** (416 מהדורה שנייה - תשנ"ה)). נראה כי קשיים הלכתיים אלו, ובמיוחד הפער שבין סמכות בתי הדין הרבניים לחייב במתן או קבלה של גט לבין יישום ההליך והתוצאה המעשית של פסקי הדין בענייני גירושין, מציבים בפני מערכת בתי הדין קשיים משמעותיים בשחרור נשים מעגונות.

כפי שפרטו המשיבים, נוכח מורכבויות אלו והייחודיות הטבועה בסכסוכי הגירושים שבסמכות בית הדין - אליהם מצטרפת המורכבות הטמונה בסכסוכי משפחה מעצם טיבם - התפתחו במהלך השנים מגננות ייחודיים שנועדו להביא ליישוב הסכסוך או להתרה מוסכמת של קשר הנישואין. כך למשל, ובכל הנוגע להיבטים שעניינם בסרבנות גט, מתבצעות על-ידי מערכת בתי הדין פעולות אקטיביות ייחודיות ביניהן פעולות לאיתור סרבני גט, הסדרת גיטין מחוץ לישראל ועוד. כפי שניתן ללמוד מן המערך הארגוני של מערכת בתי הדין, בהנהלת בתי הדין הרבניים הוקם מרכז לענייני עגונות המרכז את הטיפול האדמיניסטרטיבי בעניינים אלו, תוך הושטת סיוע לבתי הדין בטיפול בסכסוכים מורכבים אלה. כאמור, בתקציב הנהלת בתי הדין מוקנה סעיף תקציבי מיוחד למימון פעולות לתכלית זו, אשר נראה כי אף העותרת אינה תוקפת את מרביתן.

לצד זאת, הכיר אף המחוקק במורכבות הנובעת מן הפער שבין סמכויות בתי הדין לפוטנציאל המעשי של מימוש פסקי דינם ולחשיבות שבמתן פתרון לבעיית העגונות. בשנת 1995 הוענקו לבתי הדין הרבניים כלי עזר שנועדו, בין היתר, לסייע בהתמודדות עם פער זה, וזאת בחוק קיום פסקי דין (ראו דברי הסבר להצעת חוק בתי דין רבניים (קיום פסקי דין של גירושין), התשנ"ד - 1984, הצעות חוק 2281, 15.6.1994, בעמ' 494). חוק זה מעניק לבתי הדין הרבניים סמכויות שונות שמטרתן להביא לקיום פסקי דין שניתנו על-ידם ואשר מורים על מתן גט, תוך הטלת צווי הגבלה שונים על הסרבן או סרבנית הגט. בכך ביקש המחוקק ליתן כלים שיסייעו במתן תוקף לביצוע פסקי דין של גירושין, באופן שיאפשר שחרורן של נשים הנתונות בצבת של נישואין שאינם ניתנים להתרה.

12. התשלום המוענק לבעלי הדין מתקציב קרן העגונות משתלב במערך סמכויות ייחודי זה, שכן אף הוא נועד לסייע למערכת בתי הדין בהגשמת אותן מטרות - מימוש פסקי דינם המורים על מתן גט והתרת עגונות. מבחינה זאת, ניתן לראות בתשלום מתוך קרן העגונות מעין שימוש ב"סמכות עזר" אדמינסטרטיבית, אשר נועדה להשלים את הסמכויות הראשיות שהוקנו בחקיקה הראשית (ראו זמיר, בעמ' 247; ברכה, בעמ' 158-154; בג"ץ 221/64 **המועצה המקומית פרדס חנה נ' שר החקלאות**, פ"ד יח(4) 533, 542-543 (1964)). סמכות זו מקיימת זיקה לסמכות הראשית שעניינה אכיפה ומימוש פסקי הדין, והיא מסייעת בהגשמתה, שכן מביאה לפתרון הסכסוכים המורכבים המונחים בפני בתי הדין - אם בדרכי פשרה ונועם ואם באמצעים אחרים (ראו בג"ץ 757/84 **איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד מא(4) 337, 370-373 (1987); כהן לעיל, בעמ' 75)). בהקשר זה יוער, כי כפי שהעלו נתוני המשיבים, הפעלת הסדר זה אכן מביאה דה-פקטו להתרת סכסוכי גירושין מורכבים.

נוכח כל זאת, לא מצאנו כי במישור הסמכות להפעלת הסדר התשלום לבעלי הדין נפל פגם כלשהוא המצדיק את התערבותנו. ויובהר, כי בקביעתנו זו אין משום הבעת עמדה גורפת בדבר מכלול סמכויות העזר שניתנו בידי מערכת בתי הדין, אך ברי כי הסדר התשלום נשוא העתירה, שיש לו עיגון בתקנה התקציבית והוא מוגבל מאוד בהיקפו, משתלב במערך הסמכויות המנהליות שניתנו בידי הנהלת בתי הדין הרבניים. כאמור, בדומה להסדרים ייחודיים אחרים שנועדו לסייע בפתרון בעיית העגונות, הנהלת בתי הדין הרבניים היא הגורם המפקח על יישומו של ההסדר, והיא אף זו שבידה נתונה ההחלטה האם יש מקום להפעילו, בהתאם לאמות המידה שנקבעו על-ידיה, ובכפוף לבקשות פרטניות הבאות בפניה מטעם בתי הדין.

13. אף בעניין הסדר מחיקת חובות המוסד לביטוח לאומי לא מצאנו קושי כלשהוא בסוגיית הסמכות, שכן זו מעוגנת בהסדרים שעל-פי הדין. המסגרת המשפטית הרלוונטית לבחינת סמכויות המוסד לביטוח לאומי למחיקת חובות לסרבני גט מצויה בגדרי הוראות חוק המזונות. כעולה מתגובת המשיבים, ובהתאם לחוק, הזוכה שלטובתו פסק דין למזונות ואשר עומד בתנאי החוק, זכאי לבקש מן המוסד לביטוח לאומי את תשלום המזונות. התקציב למימון תשלומים אלו, כקבוע בסעיף 16 לחוק המזונות, מועבר למוסד על-ידי אוצר המדינה. הזכות לגביית המזונות מן החייב על-פי פסק הדין בנסיבות בהן נשא המוסד לביטוח לאומי בתשלום המזונות, נתונה למוסד, ומכוח זכות זו מוענקת לו הסמכות לגבות מן החייב את הסכומים המגיעים לזוכה ושולמו על-ידי המוסד, כקבוע בסעיף 14(א), כדלקמן:

"פרק ג': גבייה מן החייב

14. (א) המוסד יגבה מן החייב כל סכום שהגיע או המגיע ממנו לזוכה לפי פסק הדין למזונות, לרבות ריבית כפי שנפסק והוצאות גבייה ושכר טרחת עורך דין כפי שנקבע בהוצאה לפועל."

מכאן, שהתקציב לתשלום המזונות מוענק למוסד על-ידי משרד האוצר, כאשר המוסד עצמו נכנס לנעלי הזוכים וכזכה הופך להיות בעל החוב. על-פי סעיף 14(א) הנ"ל אף קמה לו סמכות לגבות את החוב ולנהל הליכי גבייה למול החייבים.

מסגרת סמכויות זו נשמרת גם בעת שמופעל הסדר מחיקת החובות. כעולה מתגובת המשיבים, טרם הוחל ביישומו של הסדר זה קיבל המוסד לביטוח לאומי אישור ממשרד האוצר למחוק חובות מזונות לחייבים במקרים ייחודיים ונדירים. בכך התיר האוצר למוסד לוותר על החזר חלק מן הכספים שהועברו על-ידו. באשר להחלטה באלו מקרים מן הראוי למחול על חובות אלו, נותר שיקול הדעת בידי המוסד לביטוח לאומי, במסגרת הסמכויות המוקנות לו כבעל החוב. בעניין זה, בהתקיים תנאים שונים מוסמך, כמובן, גם בעל החוב לוותר על חובו. לא מצאנו, אפוא, כי נפל פגם כלשהוא במישור הסמכות בכל הנוגע להסדר מחיקת החובות.

14. עם זאת, בקביעתנו כי בשתי העתירות אין עילת התערבות בגין חוסר סמכות, אין די על-מנת לסיים את דיוננו, ויש אף לבחון האם הסמכויות מופעלות בסבירות ובמידתיות, כמתחייב מפועלן של רשויות המינהל.

לפיכך, נעבור עתה לבחינת סבירותם של ההסדרים.

סבירות

15. נקודת המוצא לבחינת סבירותם של ההסדרים שלפנינו נשענת על בחינת תכליתם. כעולה מתגובת המשיבים, ברור הוא כי הסדרים אלו נועדו לסייע להנהלת בתי הדין הרבניים להביא אל קיצם מצבים מורכבים מאד מבחינה אנושית ולהניע תהליך של שחרור נשים מסורבות גט מעינותן. מעבר לכך, בשל כך שהסדרי התשלום ומחיקת חובות המוסד לביטוח לאומי מופעלים רק לאחר מתן הגט, עסקינן בהסדרים המגשימים את תכליתם במלואם. לא ניתן לחלוק על כך שהתכלית לה נועדו ההסדרים הינה תכלית ראויה שנועדה ליתן מענה למצוקה אנושית קשה. נראה כי הלכה למעשה אף העותרת אינה סבורה כי התכלית לה נועדו ההסדרים אינה ראויה לעצמה. ברם, טענתה הינה כי השלכותיהם של הסדרים אלו - המועדדים על-פי הטענה את תופעת סחטנות הגט - מלמדים על חוסר סבירותם.

על-פי הנתונים שהונחו לפנינו ועל-פי הניסיון האמפירי שהצטבר בשנים האחרונות דין טענה זו - כטענה כללית וגורפת - להידחות. כפי שציינו המשיבים בתגובתם, השימוש - המוגבל והמצומצם ממילא - בהסדרים נשוא העתירה החל לפני למעלה מעשור. לפיכך, לצורך ביסוס טענתה, היה על העותרת להציג בפנינו נתונים

המוכיחים את הזיקה הנטענת שבין הפעלת ההסדרים לחיזוק תופעת סרבנות הגט. בנטל זה לא עמדה העותרת. אמנם, יכול ובגדרי השכל הישר ניתן להבין את ההיגיון המנחה את הלך טיעונה של העותרת, אך בכך לא די על מנת לבסס עילה לביטול של ההסדרים, שכן ביסוסה מחייב הצגת תשתית נתונים מפורטת וכזאת לא הוצגה כאמור בפנינו. לפיכך, לא מצאנו כי בטענתה זו של העותרת יש כדי להקים עילה לביטול ההסדרים האמורים.

16. זאת ועוד - אף לא מצאנו כי טענת העותרת לפיה השימוש בהסדרים נשוא העתירה מרוקן מתוכן את חוק קיום פסקי הדין מבוססת דיה. כפי העולה באופן מפורש מאמות המידה שגובשו על-ידי המשיבים, תנאי הכרחי אותו מחויבים המשיבים לבחון הינו האם מיצו בתי הדין את הסמכויות הנתונות להם על-פי דין בכל הנוגע לקיום פסק הדין של גירושין. בעיקרם של דברים, ברור כי על בתי הדין להמשיך ולראות בחוק קיום פסקי דין דרך המלך לפעולה על-מנת להביא לקיומם של פסקי דין של גירושין שניתנו על-ידם. רק בנסיבות קיצוניות ומיוחדות, בהן הפעילו בתי הדין את מכלול המנגנונים העומדים לרשותם על-פי דין, ורק כשאלו לא היו אפקטיביים; או בנסיבות מיוחדות וחריגות בהן סבורים בתי הדין כי לא יהיה בהפעלת הסנקציות הקבועות בחוק קיום פסקי דין כדי להשיג את מטרת מתן הגט, יפנו בתי הדין - בהתאם לנהלים - לגורמי המינהל המתאימים בבקשה להפעיל את אחד מן ההסדרים האמורים, לפי העניין. מכאן, שחוק כפיית ציות והסמכויות שמעניק לבתי הדין הרבניים בעינו עומד, כאשר השימוש בהסדרים המיוחדים הנדונים בעתירה יעשה אך במצבי קצה בהם הסמכויות שמעניק החוק מתבררות כבלתי אפקטיביות - ולמרבה הצער ידועים מקרים כאלה בהם כל האמצעים לא הביאו לשחרור האישה מסרבן הגט - והערכה היא כי שימוש באחד מן ההסדרים האמורים יבטיח מתן גט ושחרור מעינות.

17. בנוסף, בבואנו לבחון את סבירות ההסדרים, יש לתת את הדעת אף להיקף בו נעשה בהם שימוש בחיי המעשה. בהקשר זה הצהירו המשיבים - וגם הנתונים שסופקו על-ידם תמכו בכך - כי ההסדרים נשוא העתירה מופעלים בהיקף מצומצם ביותר, במקרים חריגים, ולצורך פתרון בעיות אנושיות ממוקדות. כך הם הדברים הן בעניין השימוש בכספי קרן העגונות והן בשימוש בסמכות המוסד לביטוח לאומי למחילת חובות. מעבר לכך, השימוש בהסדרים אלו נעשה כאמור בנסיבות בהן על-פני הדברים מעריכים הגורמים השונים כי כלים אחרים לא יביאו לפתרון הבעיה. כך למשל, עולה מתגובת המשיבים כי במרבית המקרים בהם נעשה שימוש בסמכות מחילת החובות דובר בחייבים שהיו אסירים, פושטי רגל או שוהים בחו"ל אשר על-פי הערכת המוסד לביטוח לאומי ממילא לא ניתן היה לגבות מהם חובותיהם.

18. אשר על כן, ונוכח כל האמור לעיל, בשים לב לתכליתם הראויה של ההסדרים מזה והאפקטיביות בה מגשימים הם את התכלית הראויה מזה, כמו גם נוכח השימוש המצומצם בהסדרים אלו - המוגבל כאמור למקרים קיצוניים וקשים שאינו עולה כדי מדיניות גורפת - מצאנו כי ההסדרים האמורים אינם חורגים ממתחם הסבירות במידה המצדיקה את התערבותו של בית משפט זה. אמנם, ועובדה זו לא נעלמה מעינינו, הסדרים אלה מעוררים קושי. עם זאת, ניכר כי הקושי אינו תוצאה של ההסדרים עצמם, כי אם תוצר אינהרנטי למערך הדין האישי בישראל. במצב נתון זה, יש דווקא בהסדרים אלה ובהיקף השימוש שנעשה בהם כדי לסייע לנשים ולחלצן מעינותן, מקום בו אין במכלול האמצעים האחרים כדי להביא לפתרון בעיה קשה זו.

אמות המידה שגובשו ליישום ההסדרים

19. נוכח קביעתנו האמורה בעניינם של ההסדרים, נותר לנו עוד לבחון את הסעד החלופי שהתבקש על-ידי העותרת, שעניינו בקביעת קריטריונים אחידים, גלויים וברורים בנוגע לאופן יישומם של ההסדרים הללו. כאמור לעיל, בעקבות הגשת העתירה נתכנסו המשיבים וגיבשו נהלים סדורים לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת הן של הנהלת בתי הדין והן של המוסד לביטוח לאומי בבקשות להענקת תשלום לסרבני גט או למחילת

חובותיהם. הנהלים החדשים צורפו כאמור לתצהיר התשובה שהוגש על-ידי המשיבים, והם מצויים עתה בידי העותרת. כבר כאן נאמר כי לשיטתנו צדקה העותרת בטענתה לפיה נהלים אלו הכרחיים על-מנת לקדם מימוש שוויוני וגלוי של ההסדרים וטוב עשו המשיבים עת פעלו לגיבוש נהלים כאמור. עם זאת, משהותקנו נהלים כאמור, הרי שניתן בכך הסעד החלופי שהתבקש על-ידי העותרת, ולפיכך איננו נדרשים עוד אליו.

20. נוכח המסקנות אליהן הגענו נותרו לבחינתנו טענות העותרת הנוגעות לנהלים גופם - טענות שמטבע הדברים לא נכללו בעתירות המקוריות. ראשית, וכנקודת מוצא, נזכיר כי בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק אינו שם עצמו בנעליהן של רשויות המינהל ומחליפן בפעולותיהן. מכאן, בהינתן העובדה כי לא ראינו להתערב בעצם קיום ההסדרים, נבקש אך לבחון האם אמות המידה שגובשו במסגרתם מתיישבים עם תכליתם המוצהרת כמו גם עם היקף השימוש שנעשה בהם שעל-פי הצהרת המשיבים הוא מצומצם ביותר. בחינת הנהלים שגובשו מלמדת כי כך הם הדברים, עת מונחה שיקול דעתם של המשיבים להפעלה דווקנית ומצומצמת של ההסדרים, במקרים קיצוניים וחריגים, ולאחר שהמסגרת הקבועה בדין נמצאה בלתי אפקטיבית להשגת המטרה - הראויה כשלעצמה - מתן גט ושחרור מעגניות. לפיכך, לא מצאנו כי הוכחה עילה מצידנו להתערב בתוכן אמות המידה שגובשו על-ידי המשיבים. כמו כן, על רקע ייחודיותה של הסוגיה והמורכבות הכרוכה בה, לא מצאנו כי קיימת הצדקה להורות על תיקון אמות המידה באופן שיצומצם עוד יותר שיקול דעתן של הרשויות בקבלת החלטה להפעלת ההסדרים מעבר למתווה שפורט בהם היום. זאת ראשית, בשל כך שאמות המידה כפי שגובשו במהלך העתירה נותנות משקל מספק למכלול ההיבטים הרלוונטיים תוך הלימה עם תכליתם של ההסדרים והיקף השימוש המצומצם בהם, כמפורט. שנית, בשל כך שעסקינן בסוגיות מורכבות וייחודיות המחייבות רגישות וגמישות מחשבתית באופן המצדיק הותרת מתחם סביר של שיקול דעת לבחינה פרטנית של כל מקרה ונסיבותיו. נראה כי דווקא דרישתה של העותרת לקביעת קריטריונים דווקניים וקשיחים יכול ותקשה על המשיבים שלא לצורך עת מבקשים הם למצוא פתרון פרטני הולם לבעיות האנושיות הקשות המתעוררות לצערנו במסגרת זאת.

יחד עם זאת, ובכך מצאנו טעם בדברי העותרת, נראה לנו כי נוכח טיבה של הסוגיה וזיקתה הישירה לאוכלוסיית הנשים, מן הראוי כי בקרב הוועדות הפנימיות - שבפניהן מונחות בקשות להפעלת ההסדרים נשוא העתירה, ימצא ייצוג נשי מתאים. מתגובת המשיבים עולה לכאורה כי על הוועדה הבוחנת את הבקשות במוסד נמנית כיום מנהלת מחלקת המזונות במוסד, אך בוועדה המתדיינת בהנהלת בתי הדין הרבניים אין ייצוג לנשים. אין בפנינו נתונים האם מאז הוגש תצהיר התשובה חלו שינויים בעניין זה, אך נראה לנו כי נוכח רגישותה וייחודה של הסוגיה, קיימת חשיבות מיוחדת כי בוועדות אלו תמצא כדבר שבשגרה נציגות הולמת למגזר הנשי. דברים אלו מתחייבים לא רק ממהות ההסדרים גופם, אלא גם מן הנורמות הכלליות המנחות כל רשות ציבורית בפעולתה, ואשר מחייבות אותה לפעול בשוויון ובלא הפליה בהליכי איוש משרות. בין אם מקורן של נורמות אלה בדבר חקיקה קונקרטי, ובין אם מכח דוקטרינות כלליות שבוססו במשפטנו, ברור כי על רשות ציבורית מוטלת החובה להביא לביעור ההפליה המגדרית בין גברים ונשים ולשאוף ככל הניתן להביא לייצוג הולם של נשים בקרבה, כפי שציין השופט (בדימוס) מ' חשין בבג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630, 664 (1998).

46. עמדנו בהרחבה על עקרון השוויון ועל החלתו ביחסי נשים-גברים. עמדנו על הוראות-חוק שונות המחייבות יחס של שוויון לנשים. הוספנו ועמדנו על הוראות-חוק המחייבות מתן ייצוג לנשים בגופים ציבוריים אלה ואחרים. חקיקה נְהֻלָּה הלכו יד-ביד והורו אותנו הדרך. והדרך היא דרך הדוקטרינה: כי יש לעשות את כל הניתן למתן "ייצוג הולם" לנשים בגופים ציבוריים. לשון אחר: לעת עשייתם של בחירה או מינוי בגופים ציבוריים, שיקול שחובה עליה על הרשות בת-הסמך לשקול בדעתה הוא שיקול ייצוג הנאות של נשים. שמא נאמר: שאלת ייצוגם של בני שני המינים."

[ההדגשות הוספו - ד.ב.]

והדברים שנאמרו שם, יפים לנסיבות העניין שלפנינו ומשליכים על החשיבות שבמתן ייצוג נשי הולם בקרב הוועדות הבוחנות את הבקשות השונות להחלת ההסדרים נשוא העתירה.

סוגיה זו הועלתה במסגרת הדיון שנערך בעתירה ביום 25.6.2008, ונציגת המדינה לא שללה את הצורך בבחינת העניין. לפיכך נציע, כי המדינה תערוך בחינה מחודשת באשר להרכבי הוועדות הדנות בבקשות להפעלת ההסדרים, באופן שתינתן נציגות ראויה לנשים בוועדות פנימיות אלו מקרב הגורמים הרלוונטיים שהמשיבים על-פי אמות המידה הראויות יקבעו. בכך אין כמובן כדי להביע כל עמדה בעניינן של הוועדות הקיימות היום, אשר חזקה עליהן כי עושות את מלאכתן נאמנה תוך בחינה במבט רחב של מכלול השיקולים. יחד עם זאת, כאמור, נראה כי מן הראוי לערוך בחינה חוזרת בהיבט זה בשים לב לייחודיות הסוגיה ומורכבותה.

21.לאחר כל זאת, נותרה עוד לדיון בפנינו אך בקשתה של העותרת כי נהלי העבודה שצירפו המשיבים לפורסמו. בנסיבות העניין שלפנינו הנהלים הנוגעים להסדרים נשוא העתירה לא הוסתרו והועברו לידי העותרת, שהינה עמותה העוסקת באופן נרחב בקידום מעמד הנשים בבתי המשפט בישראל בכלל ובבתי הדין הרבניים בפרט. כמו כן, בנסיבות העניין המיוחדות, ונוכח הצמצום המתחייב מהפעלתם של ההסדרים ומהיותם חריג למסגרת שמתווה הדין, קיים חשש כי דווקא פרסום רחב היקף של נהלי המשיבים בסוגיה זו עלול להשיג את התוצאה ההפוכה מזו שביקשה העותרת תוך פגיעה בתכלית העיקרית לה הם נועדו, ואף בשל כך נראה שאין מקום להתערבות נוספת בעניין זה.

22.טרם סיום נבקש עוד להתייחס בקצרה להיבט נוסף שהעלתה העותרת בעתירה. כפי שפורט על-ידי המדינה, במהלך מספר שנים בהן הוחל הסדר התשלום לבעלי הדין מקרן העגונות הועברו אף תשלומים לבעלי דין מכספו של תורם פרטי עלום שם. כפי שהעלו נתוני המשיבים, גם כאן, ובדומה לתשלומים שהועברו מקרן העגונות, בוצע התשלום במקרים בודדים וחריגים. אותו תורם פרטי הפסיק במהלך השנים תרומתו בעניין, אך מתגובת המשיבים עלה כי הוא עתיד היה לשוב ולחדשה בשנת 2008. אין בפנינו נתונים עדכניים האם אכן שב התורם הפרטי להעביר מכספיו לטובת מטרה זו, אך בכל מקרה - ובכך מקבלים אנו את בקשת העותרת בהקשר זה - גם אם מקור המימון שונה, עדיין מוטלת על המשיבים החובה להקפיד כי אף תשלומים כאמור לבעלי דין יאושרו בהתאם לנוהל ואמות המידה שגובשו במסגרתו, ובהיקפים המצומצמים עליהם הצהירו בתגובתם. מסקנה זו מתחייבת נוכח עמדתנו בדבר סבירות ההסדרים, הכרוכה בקשר הדוק להיקף השימוש שנעשה בהם ואמות המידה המנחות להפעלתם.

סיכום

23.תופעת מעוכבות הגט הינה מהתופעות החברתיות-משפטיות הקשות והמורכבות עימן מתמודדות נשים בישראל. העתירות שלפנינו, כאמור לעיל, לא באו להתמודד עם מלוא מורכבותה של הסוגיה וממילא לא נבחנה במסגרתן מדיניות הטיפול הכוללת של מערכת בתי הדין בתופעה זו. כל שעמד במוקדן של עתירות אלו הינם שני הסדרים ייחודיים המופעלים כיום במקרים בודדים ואשר נועדו לסייע בפתרון של מצוקות אנושיות קשות במקרים קונקרטיים. במהלך הטיפול בעתירות גיבשו המשיבים אמות מידה להפעלת הסדרים אלו כמו גם הסדירו את הליכי קבלת ההחלטות הנוגעים להם. לאחר שבחנו את מכלול טענות העותרת, ובשים לב לייחודיותה של הסוגיה ומורכבותה, לגמישות המתחייבת עת נדרשות הרשויות להתמודדות עימה ולהיקף המוגבל והמצומצם במסגרתו מופעלים ההסדרים, לא מצאנו כי קמה עילה להורות על ביטול ההסדרים. עם זאת, נראה כי בשניים השיגה העותרת את תכליתן של עתירותיה. ראשית, בכך שההסדר שהעותרת עתרה נגד חשאייתו בשל החשש מפני פתח לשימוש לרעה הינו עתה הסדר הפועל על-פי אמות מידה מוסדרות, שנחשפו בפני העותרת. ושנית, בכך שבהרכבי הוועדות הממליצות בהנהלת בתי הדין הרבניים ובמוסד לביטוח לאומי יינתן ייצוג לנשים.

24. אשר על כן, ובכפופות לאמור בפסקה 20 לעיל לעניין שיתוף נשים בוועדות הפנימיות, דין עתירות אלו להדחות, בלא צו להוצאות.

השופט א' גרוניס:

אני מסכים.

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש.

ניתן היום, י"א בתשרי התשע"א. (19.09.2010)